

COLECCIÓN
CENTRO DE ESTUDIOS
PÚBLICOS

El pueblo
mapuche en
el siglo XXI
Propuestas para
un nuevo
entendimiento
entre culturas
en Chile

Editores:

Isabel Aninat S./

Verónica Figueroa H./

Ricardo González T. /

El pueblo
mapuche en
el siglo XXI
Propuestas para
un nuevo
entendimiento
entre culturas
en Chile

El pueblo mapuche en el siglo XXI.
Propuestas para un nuevo entendimiento entre culturas en Chile

© Centro de Estudios Públicos

Inscripción N° 279.884
ISBN 978-956-7015-51-1
Edición de 800 ejemplares, julio de 2017

Editado por el Centro de Estudios Públicos, CEP, Monseñor Sótero Sanz 162,
Providencia, Santiago de Chile.
Derechos reservados. Ni la totalidad ni parte alguna de este libro puede ser
reproducida sin permiso escrito de los editores.
www.cepchile.cl

Diseño de portada e interiores: Agencia Felicidad
Diagramación: Pedro Sepúlveda V. y David Parra A.

Impreso en Andros Impresores, 2017

El pueblo
mapuche en
el siglo XXI
Propuestas para
un nuevo
entendimiento
entre culturas
en Chile

Editores: Isabel
Aninat S./ Verónica
Figueroa H./
Ricardo González T.

COLECCIÓN
CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Índice /

Prólogo / 9

Jorge Pinto R.

Introducción / 37

Relaciones interculturales entre mapuches y no mapuches:
desigualdad, segregación y autonomía / 45

Ricardo González T. y Bernardo Mackenna C.

Ser mapuche en la ciudad: Perspectivas sobre migración,
etnificación y cultura / 79

Walter A. Imilan O.

Pueblos indígenas y su reconocimiento constitucional.
Formas de autonomía territorial y no territorial / 111

Manuel Antonio Núñez P.

Los derechos políticos de los pueblos indígenas y
la encuesta mapuche del CEP / 155

Salvador Millaleo H.

Confianza y el pueblo mapuche: análisis desde la perspectiva
de desempeño institucional / 197

Isabel Aninat S.

Institucionalidad pública, participación y representación
política de los pueblos indígenas en Chile / 227

Verónica Figueroa H.

Encuesta “Los mapuche rurales y urbanos 2016”:
un análisis desde el enfoque de derechos indígenas / 265

Nancy Yáñez F.

Compra de predios en conflicto. Análisis crítico y una propuesta /	293
<i>Sebastián Donoso R.</i>	
El estado de la lengua mapuche, diez años después /	343
<i>Fernando Zúñiga y Aldo Olate V.</i>	
Políticas públicas de lengua y cultura aplicada al <i>mapuzugun</i> /	375
<i>Elisa Loncon A.</i>	
Situación socioeconómica reciente de los mapuches: 2009-2015 /	405
<i>Rodrigo Cerda N.</i>	
Desigualdades en salud entre mapuches y no mapuches: ¿mito o realidad? /	435
<i>Stefano Bruzzo G. y Josefa Henríquez P.</i>	
Conclusiones /	477
Acerca de los autores /	497

Prólogo /

Jorge Pinto R.

Premio Nacional de Historia

Inicié la redacción de este prólogo el 19 de abril recién pasado, el mismo día que se llevó a cabo en Chile el Censo Nacional de Población y Vivienda programado para esa fecha. Durante toda la jornada la televisión mantuvo informado a los televidentes de los pormenores de este recuento abreviado de población y vivienda, que pretende corregir los errores del Censo de 2012, cuyos datos generaron muchas dudas. Insistentemente los medios de comunicación dieron cuenta de la resistencia de algunos grupos a responder la encuesta; y, entre éstos, a los miembros de la comunidad mapuche de Temucucui y de otras cercanas a Collipulli. Al día siguiente, *El Mercurio* de Santiago publicó una crónica en la cual el dirigente de la primera, Jorge Huenchullán, declaraba que no permitirían se les contara como animales y que pertenecían a una comunidad autónoma, que no dependía del Estado. Aunque se trató de hechos aislados, la resistencia de estas comunidades tensionó la situación y demostró que el conflicto que mantienen con el Estado y las empresas instaladas en la zona está lejos de resolverse.

La encuesta CEP del año 2016 a mapuches (urbanos y rurales) y no mapuches, vecinos a las comunidades, ofrece resultados suficientes para demostrar que las cosas no marchan bien en la región. Es cierto que en la percepción de los entrevistados el uso de la violencia pierde terreno, aunque aún un 40% la justifica y un porcentaje que oscila entre el 66 y 68% considera que la situación en la región es muy mala. Las señales recogidas el 2016 sugieren, además, que día a día se pierden algunas tradiciones y prácticas culturales que debilitan la identidad de este pueblo originario y la confianza en el gobierno y los parlamentarios es mínima. En suma, hay problemas no resueltos que generan un cuadro de desconfianza e inseguridad que sectores empresariales han

hecho ver al gobierno a través de movilizaciones de amplio conocimiento público.

No se podría sostener que los distintos gobiernos desde que se recuperó la democracia no se hayan preocupado del tema; lo han hecho, pero ninguno ha logrado dar con una fórmula que permita avanzar hacia una solución más estructural, de mediano o largo plazo. En mi opinión, el Estado ha demostrado en esta materia una incapacidad que complica a la región.

Esta es una de las razones por la cual habría que felicitar a quienes decidieron publicar este libro. Todo esfuerzo tendiente a observar lo que sucede en la Vieja Frontera, desde la óptica que se la quiera mirar, es una contribución que debiera orientar las políticas públicas en una región que está cansada de esperar. Sin embargo, antes de algunos comentarios sobre los trabajos que recoge esta publicación, quisiera detenerme en lo que ha sido el conflicto que se vive en la zona, desde la llegada del Estado hasta la segunda década del siglo XXI.

De partida habría que reconocer que no se trata de un conflicto nuevo. Ha estado presente desde que el Estado decidió ocupar la región mediante un ejército que derrotó militarmente a los *weichafe* o guerreros mapuches, encabezados en la segunda mitad del siglo XIX por Mañil y Kilapán.

Inicialmente, los lonkos de la primera generación que tuvieron que enfrentar al Estado en las primeras décadas del siglo XX, optaron, como lo señalaron Rolf Foerster y Sonia Montecino, por apropiarse de sus armas para luchar por sus derechos. Aprendieron el castellano, se formaron como profesores y algunos se vincularon a las prácticas judiciales. Manuel Manquilef simboliza a esta generación que funda en 1910 La Sociedad Caupolicán, defensora de La Araucanía, en sus intentos por evitar que se siguieran cometiendo los abusos que en 1907 se denunciaron en el Parlamento (*trawun*) de Coz Coz. Capturados algunos de estos dirigentes por los partidos políticos de la época, no tuvieron demasiado éxito. Sus lamentos son un claro reconocimiento del fracaso. “Lo que vais a leer son unas cuantas verdades bien amargas”, escribía Manuel Manquilef en 1915.

[El] gobierno de Chile violó tratados, promesas. Hizo pedazos la Constitución declarando la guerra de Arauco en la forma más insidiosa y ruin que jamás una nación lo hiciera. Lo pervirtió hasta matar en parte sus energías y hoy eleva estatuas a esos conquistadores que a fuerza de propagar vicios, le permitió quitar tierras, animales y lo que es más, la vida a una nación.^[1]

Escribía más adelante:

Oprimidos con leyes propias para un pueblo de esclavos y soportando el duro peso de injusticias sin cuento, caminan como pontificados ante tanta ignominia... arrebatadas sus riquezas, son hoy unos pobres, miserables víctimas del gobierno y de la sociedad en que viven; ¿cómo es posible que un gobierno republicano como el de Chile haya procedido así? ¿Por qué y cómo ha conseguido destruir a esta raza fuerte y valerosa que entró a formar parte de la República, no como pueblo conquistado, que jamás lo fue, sino en virtud de solemnes tratados?^[2]

Este fracaso alimentó la idea de una autonomía, que se discutió en varios Congresos Araucanos de los años 30, y en algunas ideas planteadas por otro de sus líderes más complejos, Manuel Aburto Panguilef. Sin embargo, una vez más no fue posible resolver los problemas que generó el Estado.

De este modo, se fue instalando en la memoria de las comunidades una historia de abusos, injusticias y discriminación negativa que recorre todo el siglo XX, historia que se repite con los colonos nacionales y trabajadores que llegaron a la región. ¿Cuántos de ellos lograron superar la pobreza? Los testimonios de la época dejan la impresión de que una gran

[1] Manuel Manquilef. *¡Las Tierras de Arauco! El último cacique*. Imprenta y Encuadernación Modernista, Temuco, 1915, 2.

[2] Manuel Manquilef. *¡Las Tierras de Arauco! El último cacique*. Imprenta y Encuadernación Modernista, Temuco, 1915, 3. Sobre los abusos cometidos contra el mapuche en las primeras décadas del siglo XX, véase Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, editado por el Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas, Santiago, 2008, 39-392.

mayoría no lo consiguió. Muchos tuvieron que convertirse en mano de obra asalariada de los grandes fundos que se constituyeron de la zona, donde vivían en condiciones muy precarias, con escasas posibilidades de escapar de la miseria y explotación. En muchos casos se sintieron postergados por los colonos extranjeros, a los cuales el Estado les habría prestado mayor atención. La prensa de aquellos años lo denunció en innumerables ocasiones.

Sin embargo, con los colonos extranjeros las cosas no fueron muy distintas. La imagen que tenemos en Chile de ellos está ligada a los privilegios que les concedió el gobierno y al éxito económico que alcanzaron algunos. Sin embargo, se trató de un proceso difícil, no exento de conflictos y verdaderos dramas para muchos de los que llegaron desde Europa con la ilusión de forjarse un porvenir diferente.

Tal como hemos señalado en trabajos anteriores, el Estado cometió en la región varios errores. En primer lugar, la violencia con que actuó; en segundo lugar, el ocultamiento de una historia muy distinta a la que se ha transmitido a través de la educación de los sucesos que allí ocurrieron; en tercer lugar, su incapacidad para asumir sus errores a pesar de la opinión de algunos ensayistas, novelistas, poetas e intelectuales que denunciaron la forma como actuó en la zona; y, por último, su incapacidad para construir una identidad regional que conviviera armónicamente con las distintas identidades nacionales que allí se encontraron. A diferencia de lo que ocurrió en el norte, donde la identidad pampina congregó a los que llegaron a esa tierra, en La Araucanía no se fraguó el crisol de las tres razas (mapuches, chilenos y colonos europeos) que terminaron colisionando en vez de aunarse.

Los sucesos de la segunda mitad del siglo XX profundizaron los errores. Las medidas de los gobiernos que impulsaron la industrialización entre 1930 y 1970 obligaron a la agricultura regional a subsidiar la industria, enviando al mercado su producción a precios que apenas cubrían los gastos. Más tarde, el neoliberalismo la colocó en una situación más difícil por la competencia que tuvo que enfrentar con productos que llegaban subsidiados del extranjero. Con la recuperación de la democracia las cosas cambiaron muy poco. La Araucanía muestra actualmente indicadores que la colocan por debajo de los avances observados en otras regiones,

en tanto la encuesta mapuche del CEP 2016 reconoce que más de dos tercios de su población define su situación como muy mala.

Muy probablemente el esfuerzo más serio que se ha hecho para implementar una política de reparación y encuentro de las distintas identidades regionales fue la creación de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas en 2001, durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos, cuyo informe se presentó en 2003, cuando estaba por terminar su mandato, con escaso tiempo para hacerse cargo de lo que este documento proponía. Como resultado, quedó archivado en el Palacio de Gobierno, sin que se volviera a tocar. En los años siguientes se pusieron en marcha distintos programas, ninguno de los cuales logró perdurar. Mientras tanto, la violencia recrudesció en La Araucanía. La Coordinadora Arauco Malleco (CAM) y grupos que se desprendieron de esta organización, persistieron en el ataque a casas patronales, dependencias de fundos y camiones. Por su parte, las agrupaciones empresariales iniciaron una serie de protestas con el fin de lograr del Estado la protección que requerían en resguardo de sus bienes y propiedades. Los hechos alcanzaron tal gravedad que a mediados del 2016 la Presidenta Bachelet decidió conformar una Comisión Asesora Presidencial que entregó su informe en enero de este año, sin que hasta la fecha se sepa con claridad cuál va a ser su decisión final.^[3]

Frente a esta situación cabe la pregunta: ¿qué está ocurriendo en La Araucanía? No resulta fácil explicar las complejidades del proceso que derivó en los episodios de violencia que algunos periodistas asocian a una prolongación de la Guerra de Arauco o a una “Araucanía en llamas”. Sin embargo, en este prólogo queremos recurrir a la memoria de la gente para tratar de comprender estos hechos.

En primer lugar, habría que reconocer que reunir a los grupos que están en conflicto ha resultado imposible. En la Comisión Asesora Presidencial el ex intendente Andrés Jouannet, el obispo Héctor Vargas,

[3] El autor de este prólogo, además de formar parte de las dos comisiones señaladas, es tributario de dos proyectos de investigación financiados por Conicyt. El primero, dirigido por Fabián Almonacid, se tituló “Transformaciones y continuidades de la economía silvo-agropecuaria del sur de Chile bajo el neoliberalismo, 1973-2010”, y el segundo, dirigido por el profesor Juan Manuel Fierro, se refiere a “La construcción socio-imaginaria del Estado y la democracia en el discurso de las memorias”.

el representante de las Iglesias Evangélicas, pastor Estaban Fonseca y el autor de este prólogo intentaron, por diversos medios, reunir a los sectores gremiales con dirigentes de la CAM para iniciar un diálogo que condujese a una tregua que permitiera encontrar una salida al conflicto. Con anterioridad, el ex intendente Francisco Huenchumilla promovió esta idea, que se discutió también con algunos parlamentarios de la región en la propia Comisión Asesora. A los parlamentarios se les propuso, además, explorar esta alternativa en la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados. La experiencia de los parlamentos fue exitosa desde la segunda mitad del siglo XVII hasta la llegada del Estado, en la segunda mitad del siglo XIX. Obviamente las condiciones actuales son muy distintas, pero, aun así, no se debería desechar, sobre todo si se tiene en cuenta que algunos dirigentes de la CAM y de otras organizaciones mapuches estuvieron dispuestos al diálogo.

Curiosamente, quienes más se opusieron fueron los representantes de las organizaciones gremiales que asumieron la defensa de las víctimas de la violencia rural. La impresión que dejaron los debates es que buscaban más bien reprimir que resolver el problema. En su interpretación de los hechos, los consideraban propios del ámbito delictual, que se deben castigar, con el fin de lograr la paz y seguridad que requiere la región.

Las discusiones que tuvieron lugar sobre este punto sugirieron que la memoria jugaba un rol fundamental. Las organizaciones gremiales se sustentaban en lo que podríamos llamar una “memoria corta”, que recordaba casi cien años de sacrificios de quienes vinieron desde fuera de la región, principalmente de Europa, relacionados con las dificultades que tuvieron que enfrentar para sobrevivir en un medio desconocido, asolados por bandoleros, cuando el Estado era muy débil, y que lograron, a pesar de todo, transformar la tierra en un recurso que trajo el progreso a la zona. De alguna manera, se consideran los artífices de lo que es hoy la región. En juicios apoyados por quienes propiciaron la ocupación de La Araucanía, habrían logrado doblegar la barbarie de un indígena que debía civilizarse. Este fue el punto de partida de una nueva discriminación hacia el mapuche, que se expresa con dureza en conversaciones de pasillos y que se fue acentuando en el curso del siglo XX cuando el “bárbaro” se transformó, en los años 60, en el insurgente que corrió cercos

y amagó la propiedad de quienes tanto habían hecho por La Araucanía. Últimamente se le vincula al terrorista que amenaza la seguridad en una región que sólo anhela la paz.

Esta memoria desplazó al olvido la forma como los ocupantes extranjeros se apropiaron de las tierras mapuches, los abusos que se cometieron, la violencia con que se les trató en muchos casos, la discriminación y la injusticia tantas veces denunciada por la prensa. Recordar, decimos los historiadores, es recortar, y en este recortar se sepultó una historia muy dolorosa para los mapuches, que el propio Estado contribuyó, a través de la educación, a invisibilizar.

En el reverso de la medalla está la otra memoria, la “memoria larga” del pueblo mapuche que se evoca en el seno de las comunidades, provocando resentimiento por los sucesos aciagos que les tocó vivir. Por la pobreza también a la que fueron arrastrados y por la forma como en los últimos años se han visto afectados por la presencia de las empresas forestales, mineras e hidroeléctricas.

En la periferia del Estado, en aquellos espacios olvidados y castigados por éste, madura un terreno fértil para que se incube un resentimiento que podría derivar en episodios de violencia. En el caso del pueblo mapuche este resentimiento se puede apreciar desde que el Estado llegó a la región. Horacio Lara recogió el testimonio de un cacique que expresó el sentimiento de un pueblo humillado en su propio territorio:

Mira, coronel –le dijo a Cornelio Saavedra–, ¿no ves este caudaloso río, estos dilatados bosques, estos tranquilos campos? Pues bien. Ellos nunca han visto soldados en estos lugares, nuestros ranchos se han envejecido muchas veces y los hemos vuelto a levantar; nuestros bancos el curso de los años los ha apolillado y hemos trabajado otros nuevos y tampoco vieron soldados: nuestros abuelos tampoco lo permitirían jamás. Ahora, ¿cómo queréis que nosotros lo permitamos? ¡No! ¡No! Vete coronel, con tus soldados; no nos humilles por más tiempo pisando con ellos nuestro suelo.^[4]

[4] Citado por María Angélica Illanes. “Del mito patriótico al positivismo militar. El pensamiento del coronel Pedro Godoy”. En Mario Berríos y otros, *El pensamiento en Chile, 1830-1900*. Nuestra América Ediciones, Santiago, 1987.

Según una crónica de *El Mercurio* de Valparaíso, cuando Saavedra se disponía a repoblar Angol los indígenas que lo vieron pasar le hablaron intuyendo su destino. “Ya tienes tu gente aquí y nosotros, ¿qué podemos hacer? Quédate con ella (la tierra) y trabaja no más”.^[5] Las mujeres reaccionaron con las mismas muestras de pesar. Según Horacio Lara,

... era verdaderamente penoso presenciar los llantos y exclamaciones de dolor de las mujeres araucanas al ver que se instalaban nuestros soldados en sus posesiones de donde huían despavoridas a los bosques.^[6]

La violencia, expropiación, robos y compras fraudulentas de tierras, sumadas a abusos de todo tipo, continuaron más adelante sin que el propio Estado pudiera contenerlos. En 1907, en el Parlamento o *trawun* de Coz Coz, se denunciaron estos hechos en sendas crónicas publicadas por la prensa chilena y argentina. De acuerdo al relato que nos dejó el periodista de *El Diario Ilustrado*, Aurelio Díaz Meza, el *trawun* fue convocado por el cacique de Coz Coz, Manuel Curipanguí Treulén, con el objetivo

... de comunicarse los caciques entre sí y referirse mutuamente los infortunios que padecen... los inauditos atropellos que los “españoles” cometen contra ellos; oír las opiniones de los ancianos, a los cuales guardan profundo respeto, y resolver de lo que les resta de su patria antes libre: su tierra, su ruca, y sus animales.

En esa ocasión, Díaz Meza señaló que pudo escuchar cómo se violentaba, robaba y asesinaba al mapuche.^[7] Como señalamos antes, unos años después, Manuel Manquilef resumía los dolores que se anidaban en el alma del mapuche.

[5] “Diario militar de la última campaña y repoblación de Angol”. En *El Mercurio*, 15 de julio de 1863. Reproducida por Arturo Leiva, *El primer avance a la Araucanía, Angol, 1862*. Ediciones Universidad de La Frontera, Temuco, 1984, 177-203.

[6] Horacio Lara, *Crónica de La Araucanía*, ya citado, tomo I, 265.

[7] Aurelio Díaz Meza, “En La Araucanía. Breve relación del último Parlamento araucano de Coz Coz el 18 de enero de 1907”. En C. Arellano, H. Holzbauer y R. Kramer (eds.). *En La Araucanía. El padre Sigifredo de Frauenhäusl*. Iberoamericana, Madrid, 2006, 199-200.

De este modo, se fue instalando en la memoria de las comunidades una historia de abusos, injusticias y discriminación negativa que recorre todo el siglo XX.

Ustedes vienen desde lugares muy remotos, decía Domingo Namuncura al inaugurar el primer Congreso de Pueblos Atacameños en Chiu Chiu, en 1998. Pero esto no es sólo un asunto de distancias. Ustedes vienen desde largas injusticias y después de atravesar por muchas discriminaciones.^[8]

Son las mismas injusticias y discriminaciones que sienten tantos miembros de la comunidad regional por el trato que les ha dado el Estado.

“¡Resentidos! Seguramente esa será la expresión que mejor recoja el ánimo de nuestros enemigos e incultos de la historia” –escribirían luego un grupo de historiadores mapuches en su libro *¡...Escucha, winka...!*^[9]

Somos parte de esa historia escritural ignorada por la sociedad chilena –escribió recientemente otro grupo de estudiosos mapuches–, subestimada por la arrogancia y tutelaje académico de quienes se han erigido en especialistas de “la” historia o “la” cultura mapuche, y lamentablemente desconocida por la mayor parte de los mapuches “educados” en el dominio *wingka* de la escuela.^[10]

Y, más cerca de nosotros, el *werken* de la comunidad de Temucucui, Mijael Carbone declaró, el mismo día del atentado al matrimonio Luchsinger-Mackay en el Fundo Palihue, en las cercanías de Vilcún, el viernes 4 de enero de 2013, que:

[8] Domingo Namuncura. *Ralco, ¿represa o pobreza?* LOM, Santiago, 1999, 44.

[9] Pablo Marimán, Sergio Caniuqueo, José Millalén y Rodrigo Levil. *¡...Escucha, winka...! Cuatro ensayos de Historia Nacional Mapuche y un epílogo sobre el futuro*. LOM, Santiago, 2006, 13.

[10] Héctor Nahuelpán, Herson Huinca, Pablo Marimán, Luis Cárcamo-Huechante, Mari-bel Mora, José Quidel, Enrique Antileo, Felipe Curivil, Susana Huenul, José Millalén, Margarita Calfío, Jimena Pichinao, Elías Paillán y Andrés Cuyul. *Tai ñ fijkexiparakizueluwün. Historia, colonialismo y resistencias desde el país Mapuche*. Ediciones Comunidad de Historia Mapuche, Temuco, 2012, 17.

en el pueblo mapuche hay rabia y hay una rabia con mucha decisión. Yo creo que hay una rabia contenida por la impunidad no tan sólo por la muerte de Matías Catrileo sino que tenemos a Lemún, tenemos al peñi Mendoza Collío y todo eso se va acumulando cuando uno tiene una claridad de objetivo que es la liberación nacional del pueblo mapuche... Entonces la rabia se va a demostrar de muchas formas y puede ser que una de las formas sea la que ocurrió el día de hoy.^[11]

No se podría negar que en los últimos años el Estado ha hecho diversos esfuerzos por resolver los conflictos que enfrenta en la región. Desde la creación de la Dirección de Asuntos Indígenas (DASIN) a mediados del siglo XX hasta la creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), a fines del mismo, se ha instalado una institucionalidad destinada a atender las demandas indígenas. Antes, la creación de los Juzgados de Indios, en 1930, había sido un primer paso. En 1989, poco antes de asumir la presidencia Patricio Aylwin, se firmó el Acuerdo de Nueva Imperial, que establecía un compromiso del Estado para atender los viejos conflictos no resueltos. Más tarde, diversos programas –entre los que destacan las Áreas de Desarrollo Indígena, Programa Orígenes, las Mesas de Diálogo, el Plan Araucanía y nuevos proyectos de regionalización– también buscaron avanzar en la misma dirección. Sin embargo, los logros han sido menores y esto explicaría el surgimiento de lo que podríamos llamar las “memorias de la ira” instaladas en las comunidades, que tanto contrasta con la “memoria” corta de los ocupantes extranjeros.

El libro del psiquiatra Frantz Fanon, *Los condenados de la tierra* (1961), se ha transformado en fuente de inspiración para algunos diri-

[11] “Madre de Matías Catrileo: cuando lo mataron, nadie salió a declarar que era horroroso”. En *AvkinPivkeMapu*, 4 de enero de 2013, www.avkinpivkemapu.com.ar/index.php. El mejor trabajo que aborda este sentimiento de ira que se aprecia en algunas comunidades es el de Martín Correa y Eduardo Seguel *Las razones del Illkun/enajo*. LOM, Santiago, 2010. Hay versión digital bajo el título de *El territorio mapuche de Malleco: las razones del illkun*, en www.iwgia.org/iwgia_0273. Véase también Héctor Llaitul/Jorge Arrate. *Weichan. Conversaciones con un weichafe en la prisión política*. Ceibo Ediciones, Santiago, 2012; y, Fernando Pairicán. *Malón. La rebelión del movimiento mapuche, 1990-2013*. Pehuén, Santiago, 2014.

gentes mapuches que tomaron recientemente la bandera de lucha iniciada por los lonkos a comienzos del siglo XX. Por sus lecturas de Fanon han asumido que la descolonización es un fenómeno violento, que se propone cambiar el mundo desde la “intuición que tienen las masas colonizadas de que su liberación debe hacerse y que no puede hacerse más que por la fuerza”.^[12] Con Fanon se inicia también una corriente teórica y metodológica que presta atención a la influencia de las emociones y los sentimientos en los actos de los seres humanos.

Definidas las primeras como experiencias breves –que dan, mueven o quitan ánimo–, los sentimientos son las emociones culturalmente codificadas, que perduran como secuelas profundas de placer o dolor que dejan las emociones. Según Anna María Fernández, se transforman con el tiempo en un balance consciente de nuestra situación, que termina expresándose en deseos y proyectos de futuro.^[13] Esta misma autora señala, en otro de sus trabajos, que los sentimientos y emociones derivan en acciones colectivas y movimientos sociales, cuando del enojo se pasa a la indignación, búsqueda de justicia y reconocimiento.^[14] David Le Breton agrega que las emociones y los sentimientos nacen de la evaluación de un evento y que esta evaluación difiere de las observadas por otros, aun cuando se trate de la misma situación.^[15]

¿Cómo han evaluado su historia el pueblo mapuche, los mestizos y descendientes de colonos europeos desde que llegara el Estado a la región? ¿Hasta dónde se han sentido abusados, colonizados, postergados y hoy día amenazados por episodios de violencia sin que el Estado les brinde protección? ¿Cuánto ha influido en quienes habitan la región la

[12] Frantz Fanon. *Los condenados de la tierra*. Imprenta Azteca, México D. F., 1983, 7, 21 y 42-44.

[13] Anna María Fernández. “Antropología de las emociones y teoría de los sentimientos”. En *Revista Versión Nueva Época* 26, junio de 2011. Este artículo contiene una amplia bibliografía sobre este tema.

[14] Anna María Fernández. “Movimientos y Sentimientos”. En *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad*, 13, Año 5. Argentina, diciembre de 2013-marzo de 2014.

[15] David Le Breton. “Por una antropología de las emociones”. En *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad* 13, Año 5. Argentina, diciembre de 2012-marzo de 2013.

percepción que tiene de su historia cada grupo que reside en ella, sin asumir que los “otros” también tienen derecho a tener su propia apreciación? ¿Se podría avanzar mejor en la comprensión de los conflictos que el Estado desató en La Araucanía desde la antropología de las emociones y los sentimientos?

Son estas algunas preguntas que debieran orientar en parte las investigaciones sobre una región convulsionada por un conflicto que no se ha podido resolver. Y, frente a esta situación, cabe otra pregunta. ¿Podría ser útil la experiencia de los parlamentos utilizada por la Corona en los siglos XVII y XVIII, que permitió establecer acuerdos que hicieron funcionar el espacio fronterizo durante aquellos siglos, como lo insinuamos en un párrafo anterior?

Dichos parlamentos dieron forma a una arquitectura política notable que hoy conocemos muy bien gracias a las actas publicadas en los últimos años. Esas actas dan cuenta de las dificultades que se debían resolver previamente y de su eficacia para contener los conflictos que se produjeron en el siglo XVI.^[16] Los sentimientos que embargaban a sus asistentes, recogidos por un cronista español que asistió a uno de estos cuando languidecía la Colonia, permite abrigar esperanzas de avanzar si se logran consensos similares en una sociedad aún fragmentada. Cuando hacen los parlamentos o paces con nosotros, decía su autor,

hablan primero aquellos que están más inmediato al paraje elegido para el parlamento y nombran uno que es privilegiado en voz y fuerza porque se lleva gritando todo el día que le toca, oye una pequeña relación de un cacique y luego entona su arenga, y así sucesivamente de todos los caciques de aquel Butalmapu; sin duda que son en su idioma muy señalados estos por los coloridos que usan en sus arengas haciendo alguna vez agradable su discurso. Principian con el Capitán General diciendo que su presencia les hace ver la grandeza del Rey,

[16] El profesor José Manuel Zavala y su equipo de trabajo de la Universidad Católica de Temuco publicó las actas y relaciones de 48 parlamentos, en el mejor esfuerzo por dar a conocer estos documentos. Véase José Manuel Zavala. *Los parlamentos hispano-mapuches, 593-1803: textos fundamentales*. Ediciones Universidad Católica de Temuco, Temuco, 2015. Véase también José Bengoa. *El Tratado de Quilín*. Catalonia, Santiago, 2007.

pues las fuentes parece que saltan y vierten agua con mayor abundancia que antes, siguiéndose mayor carrera en los arroyos, más derrame en las plantas, éstas corresponden con más verdor y por cima de sus ramas cantan los pajarillos más ligeros, más sonoros, con cuyos extraños objetos pulsan los corazones de todos tan alborozados y gustosos que les parece no tienen ya que desear otra cosa que les conceda más gusto y alegría.^[17]

Por cierto, como también ya lo dejamos señalado, las condiciones son hoy día muy distintas. Que junto a los trabajos de Fanon y otros autores europeos se suman las de algunos dirigentes indígenas como Fausto Reinaga y Felipe Quispe, de fuerte influencia en la Coordinadora Arauco Malleco, cuyos líderes justifican la violencia argumentando que ellos fueron los primeros agredidos. Uno de sus voceros, Héctor Llaitul, declaraba hace un par de años que tenían todo el derecho a “rebelarnos porque todavía sufrimos las consecuencias de la ocupación militar que ejecutó el Estado chileno”, agravada por los avances del sistema capitalista que pone en peligro “nuestra existencia como Pueblo Nación Mapuche”.^[18] Se trataría de la justicia de un pueblo oprimido contra la injusticia del invasor y depredador de sus recursos naturales. De una rebeldía que exige, también, como lo reconoce la CEPAL, respeto por los derechos que los pueblos indígenas que presionan a los Estados por lograr “nuevos pactos sociales que promuevan el tránsito de las ciudadanías homogéneas hacia democracias multiculturales y pluriétnicas”.^[19]

En mi opinión, es en este contexto en que se debe leer el libro que ahora se publica. Es preciso valorar el esfuerzo del Centro de Estudios Públicos por concretar esta iniciativa, cuyo objetivo principal es aportar información que nos permita comprender mejor al mundo mapuche de hoy, uno de los principales actores del conflicto que enfrenta La Arau-

[17] Corta descripción de los indios, s/f (c. 1780). Archivo del Museo Naval de Madrid. Ms. 121, doc. 6, fs. 148-189. La cita en f. 161.

[18] Héctor Llaitul y Jorge Arrate. *Weichan. Conversaciones con un weichafe en la prisión política*. Ceibo Editores, ya citado, 71 y 287.

[19] CEPAL. *Desigualdades territoriales y exclusión del pueblo mapuche en Chile: situación en la comuna de Ercilla desde un enfoque de derechos*, 2012, 11.

caña. Su base está en diversos análisis que se hacen de la encuesta hecha por este centro en 2016.

El primer artículo que quisiera comentar es el de la abogada Nancy Yáñez, conocida por sus trabajos sobre ciertos aspectos jurídicos relacionados con la tierra del pueblo mapuche, que se refiere, en esta oportunidad, a la encuesta mapuche del CEP del 2016. De partida, Nancy Yáñez formula dos observaciones que son muy relevantes. La primera tiene relación con su aplicación a miembros del pueblo mapuche como individuos, “sin reconocer a dicho pueblo de manera explícita”, asunto que “es crucial para contextualizar las preguntas que dicen relación con la integración y la autonomía”, tan debatida y controversial en estos días; y, la segunda, con la omisión de la variable histórica, fundamental para entender la coyuntura actual del mundo mapuche. Ambos reparos, si bien no invalidan la encuesta, deben ser considerados a la hora de relativizar e interpretar sus datos.

Al amparo del marco conceptual que establece el Convenio N° 169 de la OIT y algunas experiencias internacionales, la abogada analiza un asunto que es crucial en este momento: el de las tierras indígenas. Los Estados, consagra el Convenio 169, tienen el deber de “respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con la tierra y sus territorios”.

Esta es una de las materias más fuertemente resistida por sectores de la sociedad regional en La Araucanía que se niegan a reconocer el derecho que tiene el pueblo mapuche “a poseer, utilizar, desarrollar no sólo las tierras, sino también los territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional y otra forma tradicional de ocupación”.

Refugiados en estereotipos que se fueron construyendo a lo largo del tiempo, los empresarios de la zona consideran que aceptar estos planteamientos es hipotecar el desarrollo de la región por la incapacidad de las comunidades de aprovechar los recursos que reclaman por su predisposición a mantener con la tierra una relación de respeto y armonía. Y esta es una cuestión que incumbe tanto a los mapuches rurales como urbanos, obligados estos últimos a salir de sus tierras por la pobreza, deterioro ambiental, educación, empleo y debilitados por la carencia de redes sociales que les permita enfrentar con mayor fuerza a las autoridades.

En la parte final de su trabajo, Nancy Yáñez analiza algunos datos de la encuesta CEP, resume conclusiones y recomendaciones, llamando la atención sobre dos hechos de extrema gravedad que afectan la integridad cultural, física y psicosocial del pueblo mapuche y sus miembros: la pérdida de sus rasgos culturales (la lengua, por ejemplo) y su existencia en altos niveles de conflictividad y violencia política derivado de la pérdida de sus tierras ancestrales, sugiriendo la urgente necesidad de revertir esta situación. Vivir en un clima de violencia no es sano para cualquier grupo y esta es la razón, a nuestro juicio, por qué tanto en la encuesta CEP como en otra más reciente llevada a cabo por la Pontificia Universidad Católica de Chile, el rechazo a la violencia alcanza entre la población mapuche entre un 60 y 77%.

Vinculados al artículo de Nancy Yáñez se incluyen cuatro o cinco colaboraciones que deseamos comentar. El primero es el de Walter Imilan, antropólogo titulado en la Universidad de Chile e investigador de la Universidad Central, que tituló “Ser mapuche en la ciudad: Perspectivas sobre migración, etnificación y cultura”. Imilan parte con una pregunta, aparentemente ingenua, pero de profundo contenido, particularmente para aquellos que piensan que el mapuche desapareció en la ciudad: ¿se puede ser mapuche en la ciudad? Sabemos que por los procesos migratorios un alto porcentaje vive en centros urbanos –alrededor del 44% según el Censo de 1992–. El autor señala que examinará esta pregunta a partir de las percepciones y valoraciones contenidas en la encuesta mapuche CEP del 2016, “dialogando con la identificación de las nuevas prácticas, discursos que animan este debate y (las) políticas públicas orientadas a la población urbana mapuche”.

Sostiene Imilan que la migración indígena había dejado, hasta hace poco, huellas limitadas en el espacio urbano en América Latina, situación que empieza a variar en las últimas décadas, generando una realidad que modifica la relación entre los migrantes y la ciudad (Santiago en este caso). De un “ser invisible”, como lo llama Sonia Montecino, se transforma en un desarraigado que vive una experiencia colectiva como parte de un pueblo en diáspora. En algunos casos se debilitan los sentimientos de pertenencia y valoraciones del mapuche; en otros, se fortalece, pero en el marco de una interculturalidad impuesta por el medio.

En términos generales perciben la ciudad como un espacio no mapuche; pero, al fin de cuentas, es el espacio en el cual tienen que vivir. A partir de 1990, agrega el autor, proliferan en las comunas con mayor concentración de población mapuche las organizaciones que presionan por el fortalecimiento de una política cultural y habitacional, entre otras, que obligan a los gobierno a tomar medidas al respecto. En resumen, concluye Imilan, se puede ser mapuche en la ciudad, a pesar de la presión permanente que recae sobre ellos.

Elisa Loncon, académica de la Universidad de Santiago y formada inicialmente en la Universidad de La Frontera, vincula las políticas públicas con la lengua *mapuzugun* a partir de los resultados de la misma encuesta mapuche CEP. Según ella misma declara, se trata de problematizar el desplazamiento del idioma y su sustitución por el castellano y el rol de las políticas públicas por su mantención y desarrollo. Según explica la autora, se trata de una política lingüística que se viene construyendo desde hace treinta años, liderada por el Ministerio de Educación y la CONADI. Aunque esta política responde a una demanda histórica de las comunidades mapuches “no es intercultural ni propicia el desarrollo del bilingüismo aditivo, si se analiza desde la perspectiva intercultural crítica y descolonizante y desde el enfoque de derechos individuales y colectivos del cual son titulares los pueblos indígenas”. De hecho, el uso del *mapuzugun* ha disminuido un 11% respecto del año 2006.

Loncon examina detenidamente el contexto de la demanda y evolución de las políticas educativas en los últimos años, el marco teórico en el cual se desenvuelven, los datos que arroja la encuesta mapuche CEP del 2016 y las evidencias, reflexiones y desafíos que surgen del análisis de los datos. Un aporte no menor es el debate que propone sobre la interculturalidad. Resistida por algunos especialistas por la persistencia de las relaciones de poder de una cultura que se asume superior a la otra, mantiene vínculos asimétricos propios de un neocolonialismo que perpetúa la subordinación.

En la parte final de sus análisis, Elisa Loncon explica los factores que inciden en la disminución de los hablantes mapuches y algunas sugerencias para superar esta situación, recomendando, entre otras cosas, no limitarlo al ámbito rural.

En la misma dirección del trabajo anterior está el de Fernando Zúñiga y Aldo Olate, “El estado de la lengua mapuche, diez años después”. Ambos, de formación muy distinta (el primero es ingeniero comercial y economista de la Pontificia Universidad Católica de Chile; y, el segundo, profesor de filosofía de la Universidad de Concepción, académico actualmente de la Universidad de La Frontera de Temuco), comparten, sin embargo, estudios en lingüística que los habilita para abordar los temas que desarrollan en esta oportunidad. Su punto de partida es la comparación de los datos de la encuesta mapuche CEP de 2006 con los de la encuesta mapuche de 2016.

Zúñiga y Olate se detienen primero en la vitalidad del *mapuzugun* y las amenazas que se ciernen sobre numerosas lenguas en el mundo, agravadas este último tiempo como nunca antes en la historia. En el caso particular del *mapuzugun*, se trata de una lengua amenazada que cae, según algunos especialistas, en una categoría que se caracteriza por una transmisión intergeneracional interrumpida, pero que se puede salvar mediante esfuerzos de revitalización que permitan utilizarla en el hogar de quienes la hablan. Reconocen que en el plano de la valoración se observa una dicotomía entre los ámbitos urbanos y rurales, que su uso también varía según los dos ámbitos anteriores y que en los últimos años han surgido acciones políticas que buscan posicionarlo mejor; aunque, como señala Hans Gundermann, dichas políticas se deben analizar en el contexto de la dominación y minorización del *mapuzugun*.

El análisis de los datos que presentan Zúñiga y Olate se resume en cuadros estadísticos que el lector tiene a la mano para su mayor comprensión. Más interesante, a mi juicio, es detenerse en las conclusiones. Destacan, en primer lugar, que desde hace 10 años existe una mayor sensibilidad en Chile sobre lo que ocurre con el *mapuzugun*, instaurándose cursos regulares de lengua y cultura mapuche en universidades y otros centros vinculados a la educación. Se formó, además, la Red por los Derechos Educativos y Lingüísticos de los Pueblos Indígenas de Chile y, en 2013, se creó la Academia Nacional de la Lengua Mapuche. Por último, en algunas comunas como Galvarino y Padre Las Casas se oficializó el *mapuzugun*. El riesgo es la politización que se puede hacer con estas medidas, pero son avances que orientan lo que falta por

hacer para evitar que la lengua de uno de nuestros pueblos ancestrales desaparezca en el futuro. Y la educación jugaría en esto un rol muy importante.

Ricardo González, ingeniero comercial, y Bernardo Mackenna, sociólogo, incursionan en un tema relacionado con los anteriores mediante un trabajo que titularon “Relaciones interculturales entre mapuches y no mapuches: desigualdad, segregación y autonomía”, utilizando los datos de la misma encuesta mapuche CEP de 2016. Los autores sostienen que uno de los datos destacable de la encuesta es “el masivo sentimiento de integración del pueblo mapuche a Chile”, un 82% en las zonas rurales y un 73% en las áreas urbanas. Esta percepción contrasta con la opinión de aquellos que piensan que la solución del “problema entre el Estado y el pueblo mapuche pasa por otorgarle autonomía”. Lo central para entender este hecho es analizar las redes de contacto de mapuches y sus vecinos, para luego estudiar cómo el contacto intercultural incide sobre percepciones y creencias asociadas a la identificación con la nación chilena y la preferencia por mayor integración o autonomía respecto del país. González y Mackenna concluyen que las interacciones de mapuches y no mapuches aumentan la disposición a identificarse con el otro, a disminuir la discriminación y a favorecer la integración colectiva.

Nadie podría discutir la base que entrega la encuesta mapuche CEP para llevar a cabo el estudio que comentamos, como tampoco su solidez teórica; sin embargo, subsiste una duda: ¿por qué si las cosas son como las que se desprenden de este trabajo persiste el conflicto que involucra no sólo a los mapuches, sino a los empresarios y al propio Estado? En la región, la realidad es más severa y, en este caso, enfrentamos una situación que muchas veces no se aprecia claramente en las estadísticas o en opiniones que se recogieron bajo criterios que en el trabajo de Nancy Yáñez fueron discutidos. Hace algunos días, Edmundo Moure señalaba en un artículo de prensa que por los censos (y las encuestas, podríamos agregar nosotros), dejamos de ser seres humanos para transformarnos en porcentajes. Descubrir a esos seres humanos que están más allá de las estadísticas, los sentimientos de quienes tuvieron que dejar sus tierras, los que migran por la pobreza, los que perdieron sus tierras y se han sen-

tido discriminados, es una tarea que va más allá de algunos porcentajes u opiniones recogidas con criterios que podrían cuestionarse.

No se trata de descalificar la Encuesta CEP ni el trabajo de González y Mackenna, valioso de por sí por el debate que sugieren, sino de establecer un contexto más amplio, y a veces histórico, de las cosas que declaramos y de las que mantenemos más ocultas en una memoria de la que nunca desaparecen.

En la misma línea podría considerarse el aporte de Isabel Aninat, abogada de la Pontificia Universidad Católica de Chile, titulado “Confianza y el pueblo mapuche: análisis desde la perspectiva de desempeño institucional”. La autora reconoce que la desconfianza en las instituciones políticas prevalece entre los chilenos y se pregunta si esto ocurre también en la población mapuche, con la clara intención que su trabajo aporte al diseño “de la nueva institucionalidad indígena actualmente en discusión”.

Isabel Aninat constata, en primer lugar, que en los últimos diez años la encuesta mapuche CEP demostró que “la confianza institucional de los mapuches ha disminuido considerablemente”, afectando drásticamente al Gobierno, en tanto Carabineros y las Fuerzas Armadas se mantienen como las más confiables. Luego de desglosar las cifras, Aninat se propone explicar el declive de las instituciones, deteniéndose en el sentido que tiene la confianza, asociada, según algunos expertos, a su propio desempeño. Desde este punto de vista se podría concluir que en los sectores donde se agudiza el conflicto tiende a disminuir la confianza, en especial en las Fuerzas de Orden y Seguridad, Tribunales de Justicia y Ministerio Público. Así mismo, son castigadas las instituciones políticas y los poderes clásicos del Estado, incluyendo los partidos políticos, cuyos desempeños son percibidos como muy pobres. Esto no ocurre con las instituciones más cercanas, entre las cuales el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) aparece como la mejor posicionada. Respecto de los temas que más interesan, figuran materias relacionadas con la tierra y el reconocimiento constitucional del pueblo mapuche, muy por encima de la pobreza, la salud y la delincuencia. Las promesas incumplidas, el fracaso de comisiones parlamentarias y programas de gobierno, contribuyen a disminuir los niveles de confianza de los mapu-

ches rurales. Por lo mismo, la confianza en las autoridades tradicionales (el lonko, por ejemplo) ha disminuido respecto del presidente(a) de la comunidad, en tanto este último puede negociar mejor subsidios y beneficios para la comunidad.

Acompañado de gráficos rescatados de la encuesta CEP, el trabajo de Isabel Aninat ofrece algunas pistas para entender cómo está funcionando La Araucanía desde la perspectiva de los mapuches rurales. La pérdida de confianza es tal vez el problema más grave, producto del fracaso de las políticas de gobierno y la ineficacia de las instituciones que deberían mejorar las condiciones de vida de quienes han permanecido en las comunidades. Esto debería tenerse en cuenta al momento de diseñar la nueva institucionalidad indígena que el Estado se encuentra preparando para su relación con nuestros pueblos originarios. Se requiere, a nuestro juicio, un Estado más presente, dispuesto a resolver las dificultades de la población mapuche, que genere confianza y que se aparte de ese Estado que, según Zygmunt Bauman, emerge con la “modernidad líquida”, en la cual se han debilitado los vínculos y las relaciones durables asociadas al trabajo, a la familia y a otras formas de convivencia que el beneficio a corto plazo terminó por hundir.

En una dirección parecida se podría comentar el estudio de Verónica Figueroa Huencho, profesora asociada del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, titulado “Institucionalidad pública, participación y representación política de los pueblos indígenas en Chile”.

Hay acuerdo en nuestro país de que se requiere una nueva legislación que regule las relaciones de nuestros pueblos originarios con el Estado y la sociedad chilena, capaz de recoger las experiencias de otros países y se adecue a las demandas planteadas en los últimos años. ¿Cuáles son las dimensiones estratégicas que debería considerar la nueva institucionalidad indígena? ¿Qué elementos de representación política, social y cultural debería contener? ¿Cómo puede ser considerada la participación cuando se trata de pueblos culturalmente diferenciados? Estas son las preguntas que se plantea Verónica Figueroa y que orientan sus reflexiones.

La autora señala que a partir de la Ley N° 19.253 de 1993 la legislación indígena ha experimentado ajustes y desajustes que deberían analizarse considerando los elementos históricos para adecuarla a un debate

de actualidad. Considera que la recuperación de la democracia, en 1990, puso en evidencia las dificultades de los pueblos indígenas para asumir un rol protagónico como actores políticos de su propio destino. En su opinión, ha pesado negativamente el hecho de que el Estado haya seguido operando bajo los parámetros de una “sola nación”, lo que terminó instalando un conflicto radicado en la tenencia y gestión del territorio, asunto que en el caso mapuche es aún más evidente.

El análisis histórico que hace Verónica Figueroa precisa algunos hitos que son claves para entender la legislación indígena, hasta llegar a la mencionada Ley N° 19.253, conocida como “Ley Indígena”, cuyo origen estuvo en el Acuerdo de Nueva Imperial firmado por Patricio Aylwin en 1989. Las deficiencias de dicha ley, que la autora analiza en este artículo, derivaron en la idea de crear un Ministerio de Pueblos Indígenas, un Consejo Nacional y los Consejos de Pueblos Indígenas, asunto que no logra, en todo caso, consenso entre las distintas organizaciones indígenas. Lo que sí es claro es que el contexto ha sufrido cambios y que muchas demandas no fueron satisfechas, sobre todo considerando que las temáticas que se discutieron en los años 90 han evolucionado, tal como lo consigna la encuesta mapuche CEP de 2016. Lo cierto es que el análisis de las políticas públicas en torno a los pueblos indígenas forma parte de un proceso complejo, que tiene una dimensión histórica que no se puede obviar.

Mientras tanto, el proyecto de ley que crea el Ministerio de Pueblos Indígenas ha quedado empantanado en el Congreso, en parte porque su discusión incorpora elementos de diversa índole, entre los cuales Verónica Figueroa menciona los políticos y estratégicos. En su opinión, detrás de este debate está el tipo de sociedad que queremos construir y el lugar que deben ocupar los pueblos indígenas, asunto que no es fácil de resolver en un país en el cual algunos sectores siguen viendo sus demandas como una amenaza. Una solución, sugiere la autora, podría ser pensar de verdad en una sociedad intercultural, que obliga a “avanzar hacia la construcción de mayores capacidades y habilidades políticas, por una parte, y hacia la instauración de bases sólidas para un diálogo intercultural”. Como señala Fidel Tubino, Verónica Figueroa reconoce que “un proyecto societal intercultural empieza por incluir

a los excluidos de la sociedad nacional, por refundar las democracias modernas, fuertemente etnocéntricas, por hacer los espacios públicos de la sociedad civil espacios donde converjan la diversidad cultural y la pluralidad de racionalidades”. Estamos, concluye la autora, frente a una oportunidad histórica de hacer un cambio para recuperar las confianzas perdidas.

Un análisis más detenido de la Ley N° 19.253, en lo que respecta a la compra de tierras en conflicto, realiza el abogado Sebastián Donoso, profesor de legislación indígena y políticas públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, en su artículo titulado “Compra de predios en conflicto. Análisis crítico y una propuesta”.

Donoso reconoce un hecho que no siempre se entiende bien en Chile: “La tierra es el fundamento principal de la existencia y cultura de los pueblos indígenas”. No considerarlo impide entender los esfuerzos de las comunidades por recuperar sus tierras, lucha que va más allá de un simple interés económico, tal como queda sancionado en un acápite de la Ley N° 19.253 que recoge el autor: “Es deber de la sociedad en general y del Estado en particular (...) proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación”.

Bien inspirado este principio, con la salvedad de que más que “explotar” debiéramos hablar de “trato”, ha dado origen a una serie de controversias y deterioro de la convivencia en La Araucanía, responsable en parte de la violencia que aquí se observa.

Para Donoso un tema crucial es el compromiso de ampliar las tierras indígenas, asunto que no quedó esclarecido en la ley mencionada. Una interpretación podría equiparar “ampliación” por “restitución” de las tierras que salieron del patrimonio de los pueblos indígenas. Como la ley entregó a la CONADI la responsabilidad de hacerse cargo de este compromiso, para lo cual creó el Fondo para Tierras y Aguas Indígenas, en el Art. 20 de la misma ley generó diversas reacciones por el uso de este Fondo y una resistencia de la CAM que planteó que las “tierras indígenas no se compran, sino que se recuperan”.

Los montos asignados al Fondo para Tierras y Aguas Indígenas han aumentado considerablemente entre 1994 y 2017, subiendo de cerca de

2 mil millones de pesos en 1994 a más de 80 mil millones en 2017, lo que desplaza la presión por las tierras a la ejecución presupuestaria del Fondo. Esta situación ha aumentado los cuestionamientos a la CONADI y a una supuesta preferencia por la compra de tierras en las zonas más castigadas por el conflicto y la violencia. Ya la encuesta CEP de 2006 destacaba esta última relación, ejemplarizadas en dos casos emblemáticos: los de Aniceto Norín y Pascual Pichún, en las cercanías de Traiguén, y la comunidad de Fermín Manquilef, en Freire. En los dos casos se puede pensar que respondieron a una práctica política sustentada en “tierras por paz”.

En opinión de Donoso, la encuesta mapuche CEP de 2016 entrega algunas luces para entender la gravitación de la demanda por tierras planteada por quienes fueron encuestados. Un porcentaje cercano al 50% de mapuches y no mapuches considera que la alternativa para reparar o compensar al pueblo mapuche es “restituyéndoles tierras”, declarando que esta tarea debe quedar en manos del Estado, aun tratándose de predios en conflicto, materia que el autor aborda con detención y argumentos en este trabajo. Se requiere, señala Donoso, un nuevo mecanismo que reemplace el Art. 20 letra b) de la Ley Indígena por otro que “debe tener un anclaje ético en ciertos principios que cuenten con un sólido respaldo social”. Esos principios deberían ser la no violencia, la participación, la paridad y la sustentabilidad y el respeto de los derechos de todos los involucrados. Este aporte de Donoso es particularmente valioso, considerando que en la actualidad algunas tierras tienen propietarios legítimos (¿legales, no sería mejor?), producto de los errores que cometió el Estado en el pasado.

En el marco de los problemas que han ido apareciendo en los distintos trabajos de este libro, Rodrigo Cerda, ingeniero comercial y profesor asociado del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, se refiere a la situación económica reciente de los mapuches: 2009-2015. Las evidencias disponibles, señala Cerda, demostrarían que existen grandes brechas de ingresos y ocupaciones desfavorables para los mapuches, que se explicarían por los niveles de educación, horas trabajadas y el oficio que desempeñan. Todo esto aumenta las tensiones en la región y estimula brotes de violencia.

La situación anterior afecta no sólo a la población mapuche. Como dijimos en las primeras páginas de este prólogo —y en esto coincidimos con Cerda—, se trata de una situación que castiga a toda la región. En el caso de la población mapuche, el autor sustenta sus argumentos en las encuestas CASEN. Estas demuestran que sus ingresos son claramente inferiores a los no mapuches por lo menos en un 30% (bajan de un promedio de \$ 470 mil a \$ 330 mil). Aunque esta brecha ha disminuido en los últimos años, contribuye a acrecentar su pobreza, más preocupante aun en la región de La Araucanía: algo más de 100 mil personas se encuentran en situación de pobreza o indigencia.

Una causante de esta realidad tiene relación con la menor educación, lo que les impide acceder a empleos mejor remunerados. Asociado a esta materia estaría también el rendimiento de las tierras, dada la importancia que tiene la agricultura en las comunidades. En general la región muestra rendimientos muy bajos en trigo y maíz, tema que requiere atención si se pretende acortar las inequidades que afectan a la población mapuche.

El Estado ha hecho algunos esfuerzos, entre los cuales Rodrigo Cerda destaca el de los subsidios. Al respecto señala que no hay una preocupación por instalar una política pública que los haga más eficientes, lo que constituye un desafío para promover una nueva política pública que se haga cargo de esta deficiencia y que se aparte de la discriminación negativa que existe hacia el pueblo mapuche. Es esta discriminación negativa la que impide al resto de la sociedad valorar la cultura y el aporte del pueblo mapuche al desarrollo del país. Por último, podríamos señalar que el estudio de Cerda demostraría las fallas del Estado en la región y el pobre desempeño de las empresas multinacionales por generar mejores condiciones de vida para quienes habitan en los sectores rurales. Las empresas forestales tienen en esto una responsabilidad que no pueden eludir.

Parte de la discriminación a la que alude Rodrigo Cerda se expresa en la falta de reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y la desconfianza en ciertas formas de autonomía no territorial y territorial. Es, justamente, el tema que aborda Manuel Antonio Núñez, abogado y profesor en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Ca-

tólica de Valparaíso, en el artículo que titula “Los pueblos indígenas y su reconocimiento constitucional. Formas de autonomía no territorial y territorial”.

Manuel Antonio Núñez declara que su objetivo es explicar el contexto en que emerge la demanda de reconocimiento de los pueblos indígenas y su vinculación con las aspiraciones de autonomía. Como ocurre con varios de los trabajos anteriores, se sitúa en una de las cuestiones centrales que giran en torno al conflicto Estado-pueblo mapuche. Es un tema complejo porque pone en tela de juicio la idea de Estado-Nación que se forjó en Chile desde los inicios de la República. Es interesante el alcance que hace este autor del problema político-constitucional que enfrenta dos posturas: la del “indigenismo” y la del “indianismo”, asociada la primera a las políticas estatales asimilacionistas de la primera mitad del siglo XX, y la otra a las fuerzas emancipadoras de fines del mismo siglo.

Las referencias que hace Núñez a la relación que existe entre el reconocimiento y la libre determinación con la existencia de un pueblo, mínimamente organizado para articular y demandar sus pretensiones políticas, agrega complejidad a este asunto, sobre todo en un país como Chile que se niega a admitir la existencia del “pueblo mapuche”, asimilado definitivamente, según sostienen, a la “chilenidad”.

Esta fue una de las materias más discutidas en la Comisión Asesora Presidencial nombrada por la Presidenta Bachelet el año recién pasado. La posibilidad de reconocer al pueblo mapuche como una nación más en el Estado encendió las alarmas e hizo levantar la voz de quienes piensan que un reconocimiento de este tipo los deja desamparados y sin la defensa que les puede proporcionar la institucionalidad estatal. Asuntos como lo que debiera aparecer en la cédula de identidad hasta la desprotección y pérdida de seguridad de quienes sin ser mapuches habitan la región, clausuraron un debate que desmenuza cuidadosamente Manuel Antonio Núñez y que concluye con doce conclusiones y recomendaciones que ayudan a reflexionar sobre las implicancias del reconocimiento, la autonomía y el control territorial.

El último trabajo que comentaremos acá se refiere a las “Desigualdades en salud entre mapuches y no mapuches”, preparado por Stefano

Bruzzo, estudiante de ingeniería comercial de la Universidad de Chile, y Josefa Henríquez, economista e investigadora del Centro de Estudios Públicos. Es un tema menos tratado, pero que se ha planteado como una obligación del Estado a través del Convenio 169 y las recomendaciones de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, en el sentido de validar como “facilitadores de salud a machis, yatiris, etc., dentro de la entrega de servicios médicos”.

Los autores señalan que la evaluación de los programas en esta materia ha sido escasa y el seguimiento del estado de salud de los mapuches, modesto. Algunas conclusiones preliminares les permiten a Stefano Bruzzo y Josefa Henríquez sostener que el estado de salud de los pueblos indígenas está influenciado por su posición social y por sus características sociodemográficas (pobreza, baja escolaridad, aislamiento geográfico, etc.). Algunos de los indicadores que se comentan en el artículo se repiten en otros países, sobre todo en lo que dice relación con la mortalidad. No hay duda, en todo caso, de que en los temas de salud el Estado aún mantiene deudas con nuestros pueblos originarios.

El conjunto de artículos que hemos comentado muestra que la situación de nuestros pueblos originarios requiere de políticas apropiadas y, sobre todo, diseñadas con ellos. Se trata de un tema complejo, que admite diversas lecturas, pero que es urgente enfrentar por su relación con la conflictividad que se observa en La Araucanía, región que concentra el mayor número de población indígena del país.

La encuesta mapuche del Centro de Estudios Públicos aplicada en 2016, que dio origen a este libro, ofrece la oportunidad de reflexionar sobre materias muy diversas, pero que conciernen a situaciones propias del momento que vive un país en el cual las movilizaciones indígenas y sus efectos en el resto de la población se han transformado en un “problema” que los gobiernos desde 1990 han analizado, sin el debido compromiso de concretar las iniciativas que se proponen. En mi opinión, estamos frente a un Estado que ha cerrado las puertas al diálogo, por amenazantes que parezcan algunas condiciones planteadas por los grupos en conflicto.

Sobre esta materia se podrá estar de acuerdo o en desacuerdo con las orientaciones políticas e ideológicas del Centro de Estudios Públicos,

pero no se pueden desconocer sus aportes a la discusión de temas que hoy son ineludibles en Chile. Cabe, por lo mismo, agradecer la aparición de este libro, con la convicción que nos hace bien confrontar diversos puntos de vista respecto de la realidad que se vive en La Araucanía, inspirados en el propósito de aunar criterios que no anulen la diversidad, sino, por el contrario, la fortalezcan.

Villa Alemana, otoño de 2017

Introducción /

En 2006, el Centro de Estudios Públicos (CEP) realizó un esfuerzo inédito en nuestro país. Ese año se llevó a cabo una encuesta a la población mapuche. El universo de ese estudio de opinión fueron las personas de 18 años y más que afirmaron pertenecer a ese pueblo y que se localizaban en las regiones VIII, IX, XIV, X y XIII, área que concentra el 90% de los mapuches del país. Adicionalmente, dicho estudio incluyó como muestra de control a los vecinos de los mapuches, personas de 18 años y más que no se declararon pertenecientes a este pueblo y que vivían en los mismos lugares. Nunca antes se había hecho un estudio de los mapuches de esta magnitud, que además considerara a los mapuches que entonces vivían en zonas urbanas, cerca del 60% del total.

El objetivo de ese estudio fue generar información que permitiera conocer mejor el mundo mapuche en el siglo XXI, con la expectativa de que estos antecedentes fueran utilizados en el diseño de una mejor política pública indígena.

Diez años después, entre los meses de marzo y mayo de 2016, el CEP decidió repetir este ejercicio. Ello permitió analizar la trayectoria de las actitudes y opiniones de quienes afirman pertenecer al mundo mapuche rural y urbano durante la última década, siempre con el objeto de aportar un mayor conocimiento del mundo mapuche en el siglo XXI y, así, ayudar a configurar una mejor política pública en esta materia.

En pos de generar ese mayor conocimiento, las encuestas de 2006 y 2016 recogieron actitudes, creencias y opiniones de la más diversa índole, sujeto, por cierto, a las limitaciones propias de un instrumento de estas características. De este modo, en ambas ocasiones, los cuestionarios abordaron aspectos como el sentido de pertenencia e identidad, la confianza en instituciones, conocimiento y uso del *mapuzugun*, co-

nocimiento y participación en ceremonias y ritos, aspiraciones políticas y culturales, y relaciones sociales de los mapuches con los chilenos y viceversa. También fueron objetos de estudio las percepciones del conflicto que se ha venido desarrollando en algunos lugares de asentamiento mapuche y algunas políticas estatales indígenas.

Para que todas estas dimensiones confluyeran en un mismo cuestionario fue necesario un largo periodo de estudio y el valioso aporte de algunos especialistas en diversas disciplinas. En el año 2006, Carlos Aldunate, Jaime Andrade, Rolf Foerster, Ignacio Irrarrázaval, Leonel Lienlaf, Aldo Mascareño y Osvaldo Silva colaboraron en la confección de este instrumento. En el año 2016, en tanto, José Ancán, Sebastián Donoso, Verónica Figueroa Huencho, Elisa Loncon, Salvador Millaleo, Fernando Pairican, Antonia Urrejola, Nancy Yáñez y Fernando Zúñiga aportaron sus comentarios al diseño del cuestionario. A todos ellos les agradecemos sus comentarios. Agradecemos también a las compañías encuestadoras que participaron en el trabajo en terreno en ambas ocasiones. Cualquier error u omisión, sin embargo, es de exclusiva responsabilidad del Área de Opinión Pública del CEP.

Las encuestas /

Como ya se ha dicho, el universo de ambos estudios lo constituyen las personas que se declaran pertenecientes al pueblo mapuche de 18 años y más y que habitan en las regiones Octava, Novena, Décima Cuarta, Décima y Metropolitana. En 2006, el universo se definió en base a datos del Censo 2002. En 2016, ante la imposibilidad de utilizar el fallido Censo 2012, se utilizó la versión actualizada (con proyecciones de población) del Censo 2002 –mismo marco de referencia empleado, por ejemplo, por la encuesta CASEN 2015. De acuerdo a los datos mencionados, en estas regiones vive el 90% de la población mapuche del país. Adicionalmente, este estudio contó con una muestra de control cuyo universo lo constituyen las personas que no se declaran pertenecientes al pueblo mapuche, de 18 años y más, y que habitan en las mismas zonas o lugares donde viven los mapuches, es decir, los “vecinos” de los mapuches. En ambos casos, se hicieron encuestas en el campo y en la ciudad. La distribución de la población mapuche y de la muestra se observa en el siguiente cuadro:

TABLA 1 / Proporción regional de la población mapuche

Región	Población mapuche total	Población mapuche urbana	Población mapuche rural
Del Bío-Bío	9,1%	6,3%	2,8%
De La Araucanía	34,9%	9,3%	25,6%
De Los Lagos + de Los Ríos	19,0%	8,7%	10,3%
Metropolitana de Santiago	37,0%	36,4%	0,5%
Total	100%	60,7%	39,3%

Nota: Población de 18 años y más.

Fuente: CENSO 2002, Instituto Nacional de Estadísticas.

En ambos estudios se escogió una muestra probabilística por conglomerados en múltiples etapas que incluyó alrededor de 1.500 personas para cada uno de los dos grupos. En 2006, el número de entrevistas personales concluidas y utilizables correspondió a 1.487 para la muestra mapuches y 1.484 para la no mapuches, las cuales fueron realizadas entre los días 29 de abril y 31 de mayo. En 2016, el número de entrevistados mapuches llegó a 1.493 y las encuestas a los vecinos no mapuches llegaron a 1.606, las cuales se llevaron a cabo entre los días 19 de marzo y 30 de mayo. Todas las entrevistas se realizaron en las regiones mencionadas anteriormente. Toda la información sobre estas encuestas, incluyendo los datos, el diseño metodológico y el cuestionario completo está disponible en www.cepchile.cl.

Los capítulos /

Las encuestas son instrumentos valiosos pero limitados para intentar comprender en su total amplitud una realidad compleja. Precisamente por ello es que, una vez procesados los resultados de la encuesta del año 2016, el CEP encargó a varios especialistas la tarea de interpretar estos resultados con el objetivo de dar un paso adicional en el intento por comprender la realidad contemporánea del pueblo mapuche.

Este libro recoge interpretaciones a los datos recolectados en 2006 y 2016 y presenta algunas reflexiones y recomendaciones en aspectos que involucran a este pueblo. Son propuestas a nivel de política pública, de gestión o de propuestas de desarrollo, que buscan abordar los complejos

desafíos sociales, políticos, económicos, demográficos y culturales que son necesarios para lograr un nuevo entendimiento entre los mapuches y el Estado chileno hoy.

Ricardo González, economista, y Bernardo Mackenna, sociólogo, exploran las diferencias en las redes de contacto de individuos mapuches y no mapuches en su artículo “Relaciones interculturales entre mapuches y no mapuches: desigualdad, segregación y autonomía”. Uno de sus resultados principales es que a mayor interacción entre personas no mapuches y mapuches en la vida cotidiana, la disposición a identificarse con el pueblo mapuche crece –lo que ellos interpretan como signo de integración, no asimilación– y hace más probable la preferencia de los mapuches por una mayor integración de sus comunidades al resto del país que por una mayor autonomía.

Walter Imilan, antropólogo, escribió “Ser mapuche en la ciudad: Perspectivas sobre migración, etnificación y cultura”, en el que aborda las percepciones de los mapuches que habitan en las grandes ciudades, particularmente en Santiago, sobre la construcción de identidades. Su análisis revela que, a pesar de que no hay áreas de alta concentración indígena en los grandes centros urbanos, han surgido comités de vivienda integrados por indígenas, con el objetivo de conseguir subsidios habitacionales –necesarios para superar la situación de hacinamiento que afecta a un grupo importante– y de ser parte del diseño de las soluciones habitacionales, de modo tal que revitalicen su cultura en la ciudad.

El trabajo del abogado Manuel Antonio Núñez, “La Pueblos indígenas y su reconocimiento constitucional. Formas de autonomía no territorial y territorial”, intenta explicar cómo las fórmulas de reconocimiento derivan en un eje central de autonomía territorial y no territorial. Una de sus conclusiones respecto de la autonomía no territorial, es la preferencia por la opción de escaños reservados en la Cámara de Diputados, con un padrón especial manejado por el SERVEL. Respecto de la autonomía territorial, el autor recomienda tanto a nivel comunal (por ejemplo, acuerdos de co-administración, escaños reservados en órganos de representación vecinal en municipios no indígenas y la constitución de municipios indígenas) como a nivel supra-comunal (por ejemplo, asociación de municipios y estructuras híbridas a nivel local).

En “Los derechos políticos de los pueblos indígenas y la Encuesta Mapuche del CEP”, Salvador Millaleo, abogado, discute los fundamentos de los derechos colectivos políticos de los pueblos indígenas en el contexto del multiculturalismo y el plurinacionalismo. El texto concluye que el reconocimiento constitucional debe ser sustantivo y plantea alternativas territoriales y otras que no lo son. Entre las primeras, el autor recomienda la transferencia sucesiva de competencias desde el Estado a entidades territoriales, por ejemplo a instituciones ya existentes como las Áreas de Desarrollo Indígena y las Áreas Silvestres Protegidas. Entre las segundas, se destaca el ejercicio de los derechos colectivos, pero dentro del esquema institucional vigente, por ejemplo a través de escaños reservados en el Congreso y de transferencias de poderes a entidades de representación indígenas, como los Consejos de Pueblos.

Isabel Aninat, abogada, estudia en “La confianza del pueblo mapuche: análisis desde la perspectiva institucional” la relación entre los mapuches y el Estado por medio del análisis de la confianza en las instituciones. El artículo muestra un desplome de la confianza en las instituciones por parte de los mapuches, particularmente en las áreas rurales –sobre todo hacia las fuerzas de orden y seguridad, Tribunales de Justicia y Ministerio Público– las que, a pesar de ello, todavía confían más en las instituciones que sus pares urbanos. El texto ofrece dos explicaciones para esto. La primera es que son los mapuches del mundo rural los más afectados, directa o indirectamente, por actos de violencia y por las persecuciones penales de ciertos hechos. La segunda guarda relación con el magro desempeño de las instituciones en tratar de resolver los problemas que más les preocupan a los mapuches –restitución y regularización de la propiedad de tierras, el reconocimiento constitucional y la protección y fomento de la lengua mapuche.

La administradora pública, Verónica Figueroa Huencho plantea en “Institucionalidad pública, participación y representación política de los pueblos indígenas en Chile”, que deben considerarse los aciertos y desaciertos de la institucionalidad actual vigente para reflexionar y aportar en torno a las propuestas que hoy se discuten. La autora plantea una serie de recomendaciones que buscan fortalecer los planteamientos de los proyectos de ley actualmente en tramitación legislativa.

En su artículo “Encuesta ‘mundo mapuche rural y urbano actual’, CEP 2016: Un análisis desde el enfoque de derechos indígenas”, la abogada Nancy Yáñez aborda el tema territorial desde un enfoque basado en los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales. La autora plantea que los problemas que actualmente enfrentan los pueblos indígenas incumbe tanto a aquellos que habitan en zonas urbanas como rurales, de modo que, independientemente de su situación demográfica, comparten una estrategia política de reivindicación de derechos políticos y territoriales.

Sebastián Donoso, abogado, escribió “Compra de predios en conflicto: análisis crítico y una propuesta”, en el que analiza los mecanismos de la ley para la compra de tierras indígenas, en particular, la “compra de predios en conflicto” y su efecto sobre la convivencia en las regiones del sur del país. El texto recomienda la modificación al Art. 20 b) de la Ley N° 19.253, inspirándose en el Tribunal de Waitangi para establecer nuevos mecanismos y fórmulas de proceder en la adjudicación de las reivindicaciones territoriales.

El trabajo de los lingüistas Fernando Zúñiga y Aldo Olate, “El estado de la lengua mapuche, diez años después”, evalúa la vitalidad etnolingüística actual del *mapuzugun* en Chile, siguiendo un análisis realizado por Zúñiga diez años atrás. Los autores concluyen que la vitalidad de esta lengua se sigue deteriorando. Dado que la gran mayoría de aquellos mapuches que conocen el *mapuzugun* no lo usan con los niños pequeños, hay un problema evidente para la difusión del conocimiento de esta lengua y, con ello, la conservación de esta cultura. Hoy más que nunca parecen necesarias políticas públicas e iniciativas privadas que conduzcan a una revitalización efectiva y eficaz en el corto plazo.

En “Políticas Públicas de lengua y cultura aplicada al *mapuzugun*”, Elisa Loncon, lingüista, intenta explicar cómo pueden coexistir el avance de la sustitución de la lengua mapuche por el castellano y, al mismo tiempo, una buena evaluación de los mapuches al Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB). La autora plantea que el PEIB es una política ruralista, cuyos requisitos de implementación descuidan la población mapuche de la ciudad, es decir, a la mayoría. Para mejorar el funcionamiento de este programa se sugiere involucrar al Ministerio de

Educación y al futuro Ministerio de Cultura (actual CNCA), extender su cobertura a las ciudades y estimular la formación y capacitación de los educadores tradicionales.

Rodrigo Cerda, economista, en su artículo titulado “Situación socioeconómica reciente de los mapuche: 2009-2015” analiza los ingresos ocupacionales de los mapuches de nuestro país y especialmente de aquellos que viven en la región de La Araucanía. El autor concluye que los ingresos ocupacionales de los mapuches se encuentran por debajo del promedio nacional –lo que se traduce en tasas de pobreza y de indigencia más altas que el promedio nacional–, situación que se explica, principalmente, por las brechas en educación existentes entre mapuches y no mapuches que, si bien se han ido cerrando con el paso del tiempo, todavía son de enorme magnitud.

El estudiante de economía Stefano Bruzzo y la economista Josefa Henríquez discuten en “Desigualdades en salud entre mapuches y no mapuches: ¿mito o realidad?” los avances en el acceso y frecuencia de uso de los servicios de salud en la población mapuche. Este estudio muestra que las pequeñas diferencias que había entre mapuches y no mapuches en acceso y frecuencia del uso de servicios de salud en 2006 –que pueden surgir por efecto de la discriminación–, se atenuaron diez años después, como consecuencia del aumento en los niveles de ingresos y escolaridad del pueblo mapuche en el mismo lapso.

Reflexiones finales /

En la elaboración de este libro participaron varias personas a quienes quisiéramos agradecer. Primero, a los autores de cada uno de los capítulos que componen este volumen, quienes participaron no sólo contribuyendo con sus artículos sino también comentando los borradores de sus pares. También a Jorge Pinto, por haberse sumado al proyecto con entusiasmo, aportando una visión histórica que ayuda a poner en perspectiva los planteamientos efectuados en este libro. A Cristóbal Joannon, editor de textos, quien, con mucha delicadeza, trabajó en cada uno de los artículos para facilitar su lectura. A Verónica Huaiquilaf, quien efectuó las traducciones al *mapuzugun* presentes en este volumen. A Camila Berger, Ernesto Ayala, David Parra y Pedro Sepúlveda, quienes con dedicación

y paciencia contribuyeron al diseño de este libro. Y a Harald Beyer, director del CEP, por su respaldo desde los inicios del proyecto y, cómo no, por asegurar el apoyo financiero de la institución.

En este libro se ha unificado la referencia a la lengua mapuche con el término *mapuzugun*, conforme a la convención *azümchefe* (CONADI 2005) y la práctica actual de organismos del Estado y de diversos ámbitos académicos en Chile. Asimismo, el término “mapuche” se utiliza como un préstamo integrado al castellano, es decir, con el uso del plural. Entendiendo que sobre la palabra a usar hay distintas posiciones, se ha optado por el vocablo en castellano (“mapuche”, “mapuches”) sin que dicha opción responda a una decisión política. Ello, sin perjuicio de usar el vocablo en *mapuzugun* en los artículos de los autores que así lo solicitaron expresamente.

La relación entre el Estado y el pueblo mapuche ha sido y sigue siendo extremadamente compleja, marcada por abundante incomprensión. La mirada interdisciplinaria que recorre este libro busca abordar dicha complejidad desde diferentes perspectivas. Las visiones plasmadas en cada uno de los capítulos de este volumen muestran que hay una vasta gama de temas y aproximaciones a las distintas políticas públicas que tienen relación con los mapuches. Creemos que en estas diversas dimensiones yacen las bases de un nuevo entendimiento entre culturas: uno que contribuya a mejorar significativamente la relación del Estado con el pueblo mapuche, del pueblo mapuche con el Estado, y de la sociedad chilena en su conjunto.

Se requiere avanzar en un entendimiento mutuo, donde cuestiones vinculadas al poder, al reconocimiento de derechos, al respeto a las diferencias, a la participación en igualdad de condiciones en aquellas áreas consideradas relevantes para el desarrollo de este pueblo, desde su propia mirada, sean temas de la agenda nacional. Este libro busca ser una oportunidad de reflexión, pero también de conversación, de comprensión, interacción y de apertura al diálogo. Sólo así se puede hablar de una sociedad intercultural, respetuosa de sus diferencias y consciente de las brechas que se deben cerrar para responder a los requerimientos actuales de desarrollo en diversidad.

Relaciones interculturales entre mapuches y no mapuches: desigualdad, segregación y autonomía

Ricardo González T.

Centro de Estudios Públicos

Bernardo Mackenna C.

Pontificia Universidad Católica

Resumen /

En este capítulo se exploran las diferencias en las redes de contacto de individuos mapuches y no mapuches.

Empezamos por introducir el tema de las relaciones interculturales, enfatizando su dimensión cotidiana de contacto social.

Utilizando los datos de la encuesta CEP mapuche 2016, describimos las diferencias y similitudes de las redes de contacto de mapuches y no mapuches según sus principales indicadores.

Adicionalmente, mostramos la relación entre las características de las redes sociales de los individuos y sus preferencias por integración con el otro grupo, además del efecto que el entorno social tiene sobre las relaciones interculturales.

Resumen en mapuzugun /

Tüfa chi küzaw mew tukulpagey ñi txürleñon pu mapuche ka kake tuwün che ñi txokigekeñe ragañche mew.

Wünelu mew tukulpagey pu mapuche ka kake tuwün che ñi chumlefel ragañ che mew.

Tukulpagey ka fey Epu waranka mari kayu txipantu mew gümitugelu kiñeke zugu ramtukawün zugu mew, fey mew inarumegey kiñeke pin zugu chumlen pu mapuche ka kake tuwün che ñi ragañ che mew

Ka femgechi tukulpagey chumlekey ñi wenüyewün ka reñmawün zugu kake tuwünche mew, ka ñi ayiniegekel kake tuwünche reke txokigeal, ka chumgechi azkünügekeñe zugu ragañchegeñe mew kake tuwünche egün.

Introducción /

Uno de los resultados destacables de la encuesta “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, aplicada por el Centro de Estudios Públicos en 2006 y 2016, es el masivo sentimiento de integración del pueblo mapuche a Chile. Un 82% de los mapuches que viven en las zonas rurales y un 73% que habita en áreas urbanas en 2016 afirma sentirse plenamente integrado a nuestro país. Esta percepción de integración mejora durante la década pasada, pese a que no se han generado avances importantes en la institucionalidad que promuevan una mejor relación entre el pueblo mapuche y el Estado en el mismo lapso.

A pesar de esta mayoritaria percepción de integración, hay voces que sostienen que la solución al problema entre el Estado y el pueblo mapuche pasa por otorgarle autonomía a éste.^[1] Al mismo tiempo, resulta paradójico que, en las zonas rurales, donde los problemas serían supuestamente más evidentes, la percepción de integración al país es mayor y la demanda por autonomía mucho menor, en contraste con las zonas urbanas. Consultado ante esta aparente paradoja, a propósito de los resultados de la encuesta analizada en profundidad en este libro, el ex intendente de la región de La Araucanía, Francisco Huenchumilla, afirmó que ello ocurría “... porque en la parte urbana se hace más presente el racismo. Es un fenómeno no sólo de Chile, sino que mundial, donde se cruzan personas de distintos orígenes, lo que da lugar a una interacción más directa y a lo mejor más conflictiva...” (*El Mercurio* 2016).

[1] En Núñez (en este volumen) se analizan estas visiones y se discute el concepto de autonomía desde diversas perspectivas, tanto territoriales como no territoriales.

Inserto en la discusión de estas temáticas, el objetivo de este artículo es analizar las diferencias entre las redes de contacto de personas identificadas con el pueblo mapuche y sus vecinos no mapuches, para luego estudiar y discutir cómo el contacto intercultural incide sobre sus percepciones y creencias, tales como la identificación con la nación chilena y el pueblo mapuche, y la preferencia por mayor integración o autonomía respecto del resto del país.

El texto que sigue se divide en cinco partes. La primera (1) describe brevemente la metodología utilizada en este capítulo para estudiar el tema, esto es, las redes egocéntricas empleadas para medir el contacto, según la disponibilidad de datos en la encuesta mapuche CEP de 2016, y las herramientas estadísticas empleadas para la estimación. La segunda (2) discute los resultados de la estrategia metodológica, describiendo las redes de contacto —en términos de feminidad, familiaridad^[2], niveles de educación promedio y contacto de mapuches con no mapuches— y el acceso de recursos a través de estas redes. La tercera (3) revisa la literatura que estudia cómo el contacto intercultural incide sobre las percepciones acerca de los individuos de otros grupos y de los grupos como un todo y analiza cuantitativamente la influencia del contacto con los mapuches sobre adhesión a la identidad mapuche, no mapuche o ambas, y la inclinación por integración o autonomía. La cuarta (4) revisa la literatura que estudia los efectos de la diversidad en los prejuicios de los individuos hacia grupos diferentes y estudia estadísticamente la relación entre la diversidad cultural de las comunas de mayor presencia mapuche en Chile sobre varias percepciones de las relaciones interculturales. La quinta (5), en fin, presenta una conclusión.

1 /

Metodología

Nuestros análisis utilizan los datos de la encuesta mapuche CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, año 2016, cuyo trabajo de campo se llevó a cabo donde vive la mayor parte de la población mapuche del país

[2] Si bien en su sentido original “familiaridad” refiere a un trato con confianza o a un contacto habitual, en este texto esa palabra indica la proporción de vínculos de personas con relación de parentesco o con-sanguinidad.

(a saber, un conjunto de comunas de las regiones Metropolitana, Bío-Bío, Araucanía, Los Ríos, y Los Lagos) entre marzo y mayo de 2016. La encuesta incluye dos muestras paralelas de individuos mayores de 18 años, seleccionados probabilísticamente por conglomerados: una compuesta por personas que se identifican con los pueblos mapuches y otra compuesta por individuos que no se identifican con éstos, pero que viven en estas mismas zonas o lugares donde viven los individuos seleccionados en la primera muestra. De este modo, tenemos una muestra que nos permite comparar personas mapuches y sus vecinos no mapuches. Complementamos estos datos con los recolectados por el Ministerio de Desarrollo Social para la Encuesta Nacional de Caracterización Socio-económica Nacional (CASEN) del año 2015.

En este trabajo nos enfocamos en el módulo de redes sociales de la encuesta, principalmente en los datos de redes egocéntricas recolectados a partir de un generador de nombres (Marsden 1990). Estos ítems consisten en una pregunta inicial que les pide a los participantes identificar con un nombre de pila a las personas con las que conversan temas importantes^[3], registrándose hasta cinco personas. Una vez registradas se les pedía a los encuestados que describieran a las personas que mencionaron en cinco características: su sexo, qué relación tiene con él/ella^[4], si se identifica con algún pueblo originario, su nivel educacional y la frecuencia con la que lo ve. A partir del conjunto de características de cada contacto reportado por el encuestado, podemos describir las redes de confidentes^[5] de los participantes (i.e. sus redes egocéntricas).

A continuación, describimos las características de las redes de contacto de los encuestados, según su zona de residencia y su identificación con el pueblo mapuche.

[3] El enunciado exacto fue: “Ocasionalmente la gente conversa sobre asuntos importantes con otras personas. Pensando en los últimos seis meses, ¿Quiénes son las personas con las que usted ha conversado sobre temas que para usted sean importantes? Sólo dígame su nombre de pila”. Es importante notar que otros enunciados han sido utilizados para capturar otras dimensiones de las interacciones sociales, como por ejemplo, las discusiones políticas (Klofstad et al. 2009).

[4] Distinguiendo entre familiares, pareja, compañero de estudios, amigo u otra relación.

[5] En inglés, “confidants”.

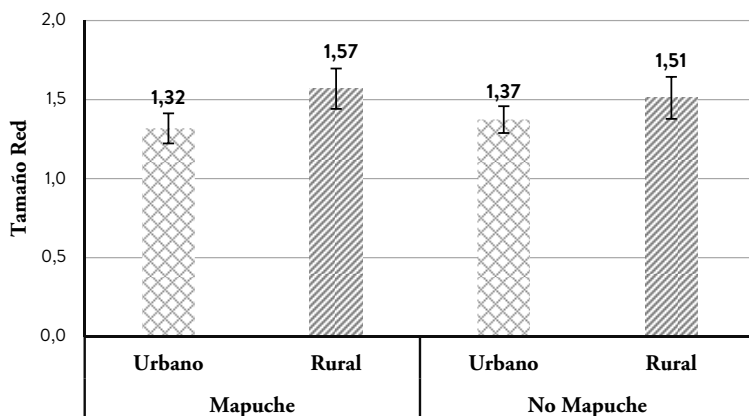
Descripción de las redes de contacto

La primera característica que observamos de las redes de contacto de los participantes es su tamaño, es decir, cuántas personas mencionan los encuestados como confidentes con los que discuten los temas importantes. En promedio, las personas reportan 1,43 contactos con los que conversan tales temas, lo que contrasta con el nivel relativamente mayor reportado en estudios en otros países como Estados Unidos (Paik y Sanchagrin 2013) e incluso a niveles significativamente inferiores de otros estudios nacionales recientes en grandes urbes (DESUC 2015). Al analizar las cifras por subgrupos de identificación y zona de residencia, vemos que la población urbana, tanto mapuches como no mapuches, declara tener redes de confidentes más pequeñas que la rural, aunque con diferencias no estadísticamente significativas para los no mapuches y diferencias en el margen de la significancia para los mapuches (Gráfico 1). Sorprendentemente, no observamos diferencias considerables entre los encuestados por su identificación con el pueblo mapuche: considerando las diferencias ya descritas por zona de residencia, ambos grupos exhiben tamaños similares en sus redes de contacto. Adicionalmente, si estimamos el porcentaje de población que no reporta ningún contacto –i.e. lo que McPherson et al. (2006) consideran “aislados sociales”– vemos que no hay demasiada variación entre los subgrupos descritos de la media total de 33%. En su conjunto, esta evidencia muestra que tanto las personas mapuches como no mapuches se desenvuelven en entornos sociales bastante similares, caracterizados por redes de contacto pequeñas y con variaciones asociadas principalmente al lugar de asentamiento.

Análogamente, cuando observamos las características de los confidentes que declaran los participantes vemos un panorama similar. Específicamente, la proporción promedio de mujeres presentes en las redes de contactos es de alrededor de 54%, con pequeñas diferencias: 53% para la población rural no mapuches y 55% para ambos grupos urbanos (Gráfico 2).

Por otro lado, en cuanto al tipo de relación que los encuestados declaran tener con sus confidentes, vemos que el 76% de las personas con las que

GRÁFICO 1 / Tamaño (número de personas) promedio en redes de contacto declaradas, según identificación con los pueblos mapuches y zonas de residencia

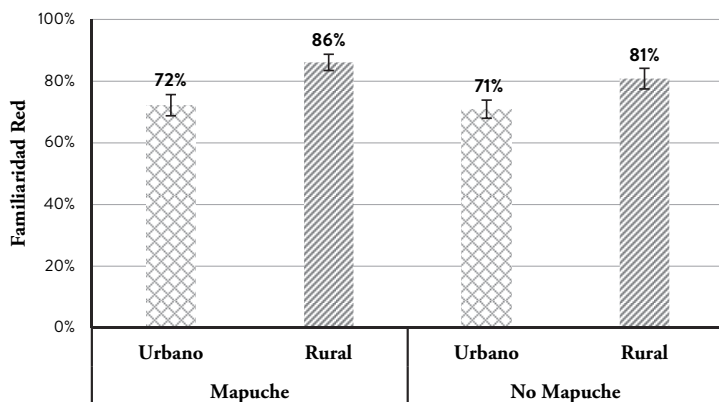


Nota: Se reportan intervalos de confianza del 95%.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de encuesta CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, año 2016.

dicen discutir los temas importantes se encuentran dentro del círculo de las relaciones familiares y de pareja. Estudios anteriores han sugerido que los miembros de la sociedad chilena tienden, en general, a depender más de estos vínculos adscritos de sociabilidad que de aquellos voluntarios y asociativos (Valenzuela y Cousiño 2000; DESUC 2015). Esta tendencia se confirma con nuestros datos, aunque nuestro análisis sugiere un punto adicional: si bien no observamos grandes diferencias por identificación con el pueblo mapuche, sí hay una distinción relevante entre las zonas rurales y urbanas (Gráfico 3), la diferencia entre ambas está en torno a los 12 puntos porcentuales –entre los mapuches, esta cifra llega a 14, y a 10 entre los vecinos no mapuches. Esta evidencia apunta a que la población rural depende más de sus relaciones familiares que de relaciones de otra naturaleza, lo que resulta congruente con estudios previos realizados sobre la vida rural en Chile (PNUD 2008). A pesar de que, en líneas generales, la vida social de los individuos que viven en las regiones con más presencia mapuche se caracteriza por ser profundamente familiar, este aspecto es particularmente acentuado en la población que habita zonas rurales.

GRÁFICO 2 / Porcentaje de mujeres entre los confidentes promedio en las redes de contacto declaradas, según identificación con los pueblos mapuches y zonas de residencia

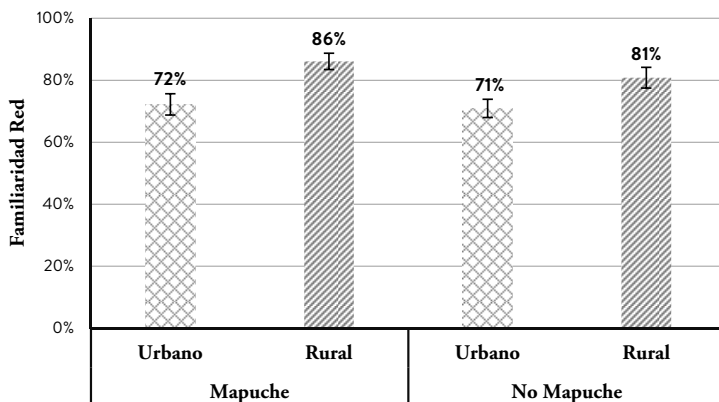


Nota: Se reportan intervalos de confianza del 95%.

Fuente: Encuesta CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, año 2016.

Donde aparecen diferencias extremadamente marcadas en la composición de las redes de contacto es en la proporción de confidentes mapuches. Observamos que los mapuches tienen contactos primordialmente con personas mapuches y los no mapuches tienen contactos primordialmente con no mapuches. Este resultado puede ser descrito dentro de la ampliamente documentada tendencia a la homofilia (i.e. amor a lo propio) en las relaciones sociales: en general, las personas tienden a estar conectadas con otras que comparten sus características personales (McPherson et al. 2001). Esto se aprecia claramente en nuestros datos: el 12% de los confidentes reportados por los encuestados no mapuches son mapuches, cifra que asciende a 59% entre los participantes mapuches. Por zona de residencia del entrevistado, la diferencia crece: los individuos no mapuches urbanos sólo reportan un 4% de confidentes mapuches, mientras los rurales un 27%; los mapuches, en cambio, reportan un 43% y un 78% en entornos urbanos y rurales respectivamente (Gráfico 4). Estos datos nos hablan de un elevado nivel de segregación social entre las redes sociales de los no mapuches: recordemos que los encuestados provienen de las zonas con

GRÁFICO 3 / Porcentaje de familiaridad promedio en redes de contacto declaradas, según identificación con los pueblos mapuches y zonas de residencia



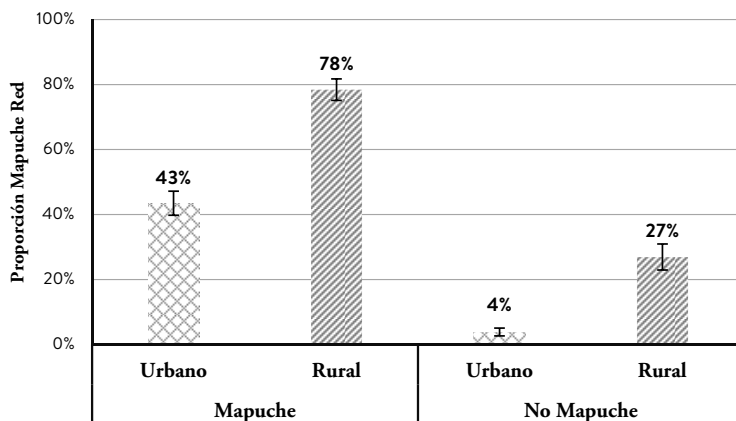
Nota: Se reportan intervalos de confianza del 95%.

Fuente: Encuesta CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, año 2016.

las más altas concentraciones de población mapuche del país. También llama la atención la gran diferencia entre los participantes mapuches urbanos y rurales, lo que implica que a pesar de que ambos grupos se identifican con los pueblos mapuches, existe gran diversidad en sus relaciones sociales: mientras casi cuatro de cada cinco contactos de los mapuches rurales son personas que comparten su identidad, la mayoría (57%) de los confidentes de los mapuches urbanos son no mapuches. En este sentido, observamos un fenómeno intuitivo (en tanto las zonas urbanas exhiben una menor densidad de población mapuche que las rurales), pero no por eso menos interesante: mientras para los mapuches la vida en la ciudad implica una vida social más diversa, lo inverso es verdadero para los no mapuches.

Finalmente, una última característica de las redes de contacto, que creemos relevante revisar, es su nivel de educación. Diversos estudios (e.g. Bourdieu 2016) han mostrado que el nivel educativo de las personas es un fuerte predictor de diversos fenómenos de interés, particularmente el acceso a todo tipo de recursos relevantes (económico, cultural, social, simbólico,

GRÁFICO 4 / Proporción de confidentes mapuche promedio en redes de contacto declaradas, según identificación con los pueblos mapuches y zonas de residencia

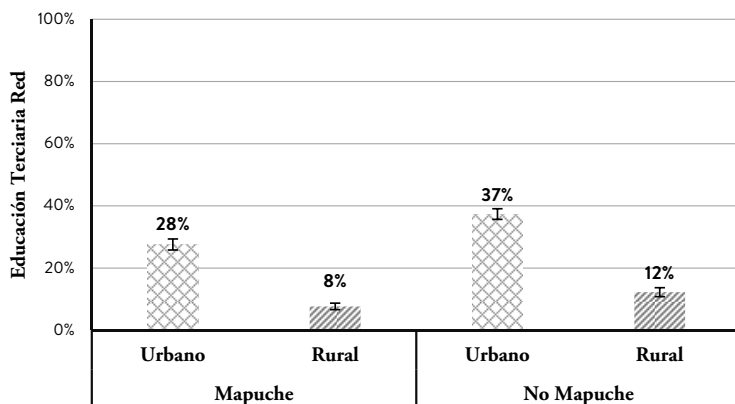


Nota: Se reportan intervalos de confianza del 95%.

Fuente: Encuesta CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, año 2016.

etc.). Por esto hemos decidido considerar el nivel educativo de los confidentes de un encuestado como una aproximación a su acceso a recursos por medio de sus redes de contacto (DiMaggio y Garip 2012). Concretamente, estimamos la proporción de confidentes de cada individuo que poseen un nivel educativo superior al mínimo obligatorio nacional (educación media), bajo el supuesto que quienes posean estudios superiores tendrán una mayor capacidad de movilizar recursos a través de su red de contactos (Lin 1999). De este modo, nuestros datos sugieren que, en promedio, el 28% de los contactos de los no mapuches cuentan con títulos de educación superior, mientras sólo el 18% de los confidentes de los mapuches poseen estudios más allá del ciclo obligatorio vigente. Es importante notar que la zona de residencia también juega un rol relevante (Gráfico 4): la diferencia entre población urbana mapuche y no mapuche es de 9 puntos porcentuales (37% y 28% respectivamente), distancia que se atenúa en 4 puntos en la menos educada población rural (12% y 8% respectivamente). Tomada en su conjunto, la evidencia apunta a que tanto la dimensión territorial como la identidad marcan desigualdades relevantes en el acceso a recursos por medio de las redes de contacto.

GRÁFICO 5 / Porcentaje de confidentes con niveles educacional mayor a educación media promedio en redes de contacto declaradas, según identificación con los pueblos mapuche y zonas de residencia



Nota: se reportan intervalos de confianza del 95%.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de encuesta CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, año 2016.

Habiendo revisado de manera descriptiva las características de las redes egocéntricas de la población en estudio, ahora pasaremos a una revisión más sistemática de su composición para cada uno de los grupos. Para este propósito, estimamos un conjunto de modelos de regresión lineal que toman como variable dependiente los cinco indicadores de la red de contacto de cada participante: tamaño (número de contactos), feminidad (porcentaje de mujeres), familiaridad (porcentaje de familiares), proporción de mapuches y educación (porcentaje de contactos con estudios superiores). Cada uno de los modelos estimados consideró un conjunto de características sociodemográficas: la zona de residencia (urbana o rural), la identificación con los pueblos mapuches, el sexo, la edad, el nivel educativo del encuestado, su riqueza^[6], su situación ocupacional (ocupado, desocupado o inactivo), la denominación religiosa (católica, evangélica,

[6] Medida a través de una canasta de bienes que considera: TV a color, DVD, TV cable, equipo de audio, lavadora, refrigerador, horno microondas, calefont, celular, red fija, computador, internet. Estos bienes fueron seleccionados mediante un análisis factorial exploratorio. La fiabilidad de la escala es de 0.88.

TABLA 1 / Modelos de regresión lineal para características de la red de contactos declarada

Modelo	1	2	3	4	5
Característica / Predictor	<i>Tamaño</i>	<i>Feminidad</i>	<i>Familiaridad</i>	<i>Pr. mapuche</i>	<i>Educación</i>
Urbano (ref. rural)	-0.495*** (0.067)	0.018 (0.021)	-0.084*** (0.019)	-0.227*** (0.019)	0.090*** (0.017)
Mapuche (ref. no mapuche)	0.055 (0.055)	-0.006 (0.019)	0.025 (0.017)	0.414*** (0.017)	-0.041*** (0.015)
Sexo (ref. hombre)	0.196*** (0.063)	-0.048** (0.020)	0.007 (0.020)	0.032** (0.017)	-0.012 (0.018)
Edad	-0.002 (0.002)	0.001** (0.001)	-0.001* (0.001)	-0.001 (0.000)	0.003*** (0.001)
Educación	0.202*** (0.046)	0.029** (0.014)	-0.043*** (0.014)	-0.045*** (0.012)	0.243*** (0.013)
Riqueza	0.856*** (0.103)	-0.040 (0.041)	0.012 (0.036)	-0.144*** (0.033)	0.055 (0.036)
Desocupado (ref. ocupado)	0.386** (0.156)	-0.058 (0.043)	-0.043 (0.045)	0.022 (0.036)	-0.032 (0.034)
Inactivo (ref. ocupado)	-0.085 (0.063)	-0.020 (0.021)	0.073*** (0.019)	-0.009 (0.017)	-0.000 (0.018)
Católico (ref. ninguna)	-0.055 (0.085)	0.072** (0.029)	0.112*** (0.028)	-0.047* (0.024)	-0.095*** (0.025)
Evangélico (ref. ninguna)	-0.091 (0.104)	0.099*** (0.035)	0.143*** (0.032)	0.006 (0.030)	-0.118*** (0.029)
Otra (ref. ninguna)	0.420* (0.217)	0.053 (0.056)	0.003 (0.057)	0.097** (0.047)	-0.130*** (0.049)
Asistencia a servicios religiosos	0.036** (0.015)	-0.004 (0.005)	-0.007* (0.004)	0.002 (0.004)	0.009** (0.004)
Intercepto	0.847*** (0.160)	0.427*** (0.056)	0.795*** (0.052)	0.490*** (0.049)	-0.333*** (0.048)
N	2,949	2,034	2,034	2,034	1,975
R2	0.056	0.014	0.061	0.409	0.292

* $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$.

Nota: Se reportan coeficiente y errores estándar robustos a heteroscedasticidad.

Fuente: Encuesta CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, año 2016.

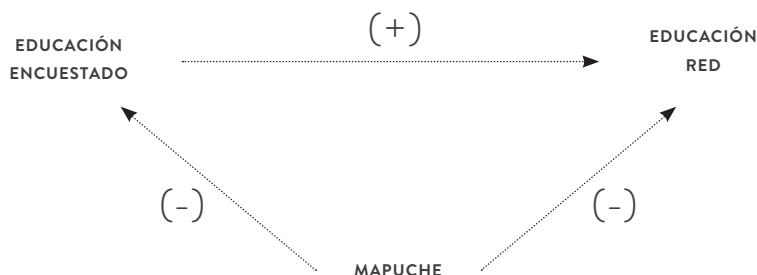
otra o ninguna), y una métrica de asistencia a servicios religiosos. Los resultados se presentan en la Tabla 1.

Entre los aspectos importantes destacamos, por un lado, que las diferencias descritas previamente se mantienen cuando se controla por la influencia de otras variables. En promedio, las redes de contacto de los individuos que habitan en zonas urbanas son más pequeñas, menos familiares, con menos presencia mapuche y más educadas que las de quienes viven fuera de las ciudades. Por otro lado, quienes se identifican con el pueblo mapuche presentan, respecto a los confidentes de los no mapuches, redes de contacto con una mayor proporción de miembros de su pueblo y con menor acceso a estudios superiores. Es importante notar que los modelos con mayor poder predictivo son aquellos referidos a la proporción de mapuches y la educación de la red. Adicionalmente, destacamos el rol de la educación del individuo respecto de las características de sus redes sociales. Los individuos más educados exhiben redes con más contactos, ligeramente más femeninas, menos basadas en los familiares, con menos personas mapuches y a su vez más educadas. Ahora bien, si consideramos que la población indígena exhibe en promedio niveles más bajos de educación cabe entonces preguntarse hasta qué punto el menor nivel educacional de las redes sociales de los mapuches se debe a que, por el hecho de ser mapuche, tienden a lograr menores credenciales educativas, o bien se debe al hecho de que los mapuches, al considerar su nivel educacional, tienen redes sociales menos educadas.

Para clarificar este punto estimamos un modelo de ecuaciones estructurales (Kline 2015), para así distinguir los efectos directos, indirectos y totales de la identificación con el pueblo mapuche en educación, y según nuestro supuesto, los recursos accesibles mediante las redes de confidentes. Nuestra estimación se expresa en la Figura 1 a continuación. Esperamos una relación directa y negativa entre la identidad del encuestado y la educación de sus redes. Adicionalmente, proyectamos una relación negativa entre la identificación mapuche y la educación del individuo. Finalmente, basados en el modelo 5 de la Tabla 1, adelantamos homofilia educativa, es decir, una relación positiva entre la educación del encuestado y la de su red.

A partir del esquema anterior, estimamos dos modelos (disponibles en la Tabla 4 del Anexo), los que exponemos de manera abreviada en

FIGURA 1 / Representación gráfica de modelo de ecuaciones estructurales entre identificación del entrevistado (mapuche), educación del encuestado y educación promedio de su red de contactos declarada



la Tabla 2: una primera versión con sólo las variables explicitadas en el Gráfico 5, y una segunda que agrega como controles las variables adicionales consideradas en los modelos de la Tabla 1.

La magnitud de los coeficientes varía ligeramente según la presencia de controles, pero no se obtienen conclusiones diferentes de su lectura: observamos una “acumulación de desventajas” a partir de la identificación con el pueblo mapuche, en tanto ésta tiene un efecto directo, indirecto y, por lo tanto, total negativo y significativo en la educación de la red. En otras palabras, encontramos una asociación significativa entre la identificación con el pueblo mapuche y un nivel de educación formal más bajo, tanto para el encuestado como para sus redes de contacto. Esta asociación se explica tanto por homofilia educativa (los más educados tienden a relacionarse entre sí), como por homofilia identitaria (los mapuches tienden a relacionarse entre sí). Volveremos sobre estos resultados en las conclusiones de este capítulo.

3 /

Influencia del contacto intergrupal en creencias

Habiendo revisado las principales características de las redes de contacto de la población estudiada, ahora pasamos a explorar los efectos de la presencia de los exogrupos en las redes de contacto. El objetivo es

TABLA 2 / Efectos directos, indirectos y totales de identificación mapuche sobre educación promedio de su red de contactos declarada

	Directo	Indirecto	Total
Modelo 1	-0.054***	-0.046***	-0.100***
(sin controles)	(0.015)	(0.009)	(0.017)
Modelo 2	-0.039**	-0.029***	-0.067***
(con controles)	(0.015)	(0.007)	(0.017)

* $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$.

Nota: Estimaciones a partir de los modelos representados en la Tabla 4 del Anexo.

Fuente: Encuesta CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, año 2016.

responder preguntas como: ¿de qué manera el contacto intergrupar (y en este caso intercultural) afecta las creencias de los individuos respecto de sus relaciones con el otro grupo social? Específicamente, ¿en qué medida el contacto entre mapuches y no mapuches promueve ciertas formas de relación entre ellos? Antes de estudiar posibles respuestas a estas preguntas, revisaremos la literatura de contacto intergrupar y sus principales hallazgos.

La literatura moderna que estudia la influencia del contacto de personas de diferentes culturas en actitudes y comportamiento comienza con el estudio seminal de Allport (1954), quien establece que tal influencia será positiva cuando el contacto ocurre entre individuos que mantienen el mismo estatus durante la interacción —sin importar si existen diferencias previas de estatus entre los grupos—, hay intención de cooperar, comparten los mismos objetivos y se da en un contexto de apoyo institucional.

Por décadas, muchas investigaciones se han llevado a cabo para estudiar si las condiciones descritas por Allport son suficientes para generar un contacto óptimo en diferentes contextos. A juicio de Brown y Hewstone (2005), quienes revisan exhaustivamente la literatura en esta área, hay evidencia empírica suficiente para respaldar las afirmaciones centrales de la teoría de Allport. Además, un meta-análisis realizado por Pettigrew y Tropp (2006), a partir de 515 estudios en este ámbito y en diferentes contextos, encuentra que el contacto intergrupar reduce el prejuicio ha-

cia el exogrupo^[7] significativamente en términos estadísticos, aunque la magnitud de esta relación es pequeña. Ahora bien, cuando se cumplen las condiciones planteadas por Allport, dicha magnitud es superior, y si la relación con los miembros del exogrupo involucra amistad, el prejuicio se reduce más todavía. De este modo, las condiciones de Allport no parecen ser necesarias para que el contacto reduzca el prejuicio, sin embargo, cuando ellas se cumplen, los prejuicios disminuyen todavía más.

Los hallazgos descritos refieren a comportamiento individual, esto es, el prejuicio de una persona hacia otra de otro grupo se reduce cuando se relaciona directamente con ésta. Sin embargo, eso no significa necesariamente que el cambio de actitud sea extensible hacia el resto del grupo que, naturalmente, incluye a personas que pertenecen al exogrupo, pero con las cuales no hay un contacto directo previo (ver Amir 1976). Dicho de otra forma, si hay cambio de actitud hacia individuos de un exogrupo, ¿cabría esperar tal cambio hacia el resto del exogrupo también? El análisis de Allport no entrega muchas luces al respecto (ver Pettigrew 1998).

Una de las respuestas a esta interrogante fue propuesta por Brewer y Miller (1984), quienes plantearon que el prejuicio tiende a reducirse con más fuerza cuando el contacto ocurre entre individuos cuyas identidades sociales, relacionadas a la pertenencia a algún grupo determinado, se minimizan y, al mismo tiempo, se enfatizan los aspectos personales/individuales, en los cuales podrían surgir coincidencias. Entonces, a la luz de este enfoque, las interacciones entre individuos de grupos diferentes contribuirían a generar la percepción de que todos los individuos del otro grupo son similares al sujeto contactado y por lo tanto, los prejuicios acerca del exogrupo como un todo se reducirían.

Hewstone y Brown (1986), por su parte, ofrecieron otra respuesta a la interrogante señalada más arriba. Bajo esta perspectiva, si el contacto entre miembros de los distintos grupos se da entre individuos considerados representativos de los mismos –carácter derivado de, por ejemplo, aspectos simbólicos o arreglos institucionales–, entonces la influencia positiva

[7] Outgroup en inglés, entiéndase “el grupo del que no formo parte”. En el caso de los mapuches, más adelante, hablaremos de los no mapuches y viceversa.

de la interacción debería aplicar para el resto de los miembros de cada grupo también. Alternativamente, si durante la interacción no parece relevante la membresía de los individuos a sus respectivos grupos, entonces cualquier actitud positiva hacia la persona del exogrupo, generada por este contacto, no aplica para el resto del grupo.

Una aproximación que integra los dos enfoques anteriores fue desarrollada por Gaertner et al. (1993), quienes proponen que para que el contacto intergrupual tenga efectos positivos es necesario que la interacción no se enfoque en la membresía de los grupos, puesto que ella divide a los individuos, y que más bien se concentre en algún aspecto grupal que los una y de esta manera obtener los beneficios que derivan del contacto.

Estos tres enfoques tienen evidencia empírica que los avala (ver los resúmenes de literatura en Brown y Hewstone 2005; y Wright, Brody y Aron 2005), lo que, durante un tiempo, propició un debate acerca de cuál era el más adecuado para entender el contacto intergrupual. Con el paso del tiempo, sin embargo, fue tomando fuerza la idea de que se trata de enfoques complementarios. Por ejemplo, Pettigrew (1998) sugirió una forma secuencial de entender el contacto intergrupual, para así reducir la ansiedad inicial e incentivar el surgimiento de la amistad y con ello maximizar los efectos positivos de la interacción, tanto en los individuos como en la generalización hacia los respectivos grupos. Esta secuencia comienza con la minimización de la notoriedad de los aspectos asociados a la pertenencia de cada grupo (Brewer y Miller 1984), para luego dar paso a la identificación de las diferencias asociadas a cada grupo (Hewstone y Brown 1986) y, por último, al surgimiento de una identidad común que agrupe a los individuos involucrados en la interacción (Gaertner et al. 1993). Es una idea atractiva que todavía no tiene suficiente evidencia empírica que la respalde.

Independientemente del enfoque que parezca más convincente, el meta-análisis realizado por Pettigrew y Tropp (2006) encuentra que las actitudes positivas que surgen a partir del contacto con un miembro de otro grupo son generalizables, es decir, aplican para todo el grupo también, incluso en diversos contextos y hacia grupos no involucrados directamente en el contacto, lo que es muy relevante para el tema abordado en este trabajo.

Esta literatura también ha estudiado los factores que potencian o aminoran la influencia del contacto sobre el prejuicio. En esta línea, los factores más estudiados han sido los cognitivos –por ejemplo, el conocimiento sobre el exogrupo y las diferencias entre el grupo propio y los otros, o sobre las particularidades del individuo con quien se estableció el contacto respecto del grupo como un todo– y los afectivos –por ejemplo, si el contacto genera ansiedad o empatía. Pettigrew (1998) ha encontrado que los factores afectivos son más importantes que los cognitivos a la hora de realizar el contacto y que, más aún, la posibilidad de generar amistad, a partir del contacto intergrupar, resulta clave para generalizar las actitudes respecto de un individuo hacia el grupo, por medio de un proceso de tres pasos: el surgimiento de la empatía, producto de la amistad; luego la identificación con el exogrupo; y, por último, la reevaluación de los prejuicios acerca del otro grupo.

En cuanto a los afectos negativos, Stephan y Stephan (1985) mostraron que en muchos contextos intergrupales, sobre todo durante el primer contacto, puede ser común que surja la ansiedad, producto de la incertidumbre asociada al desconocimiento de las reglas de comportamiento adecuadas, y del miedo a la vergüenza, al rechazo y a la discriminación derivadas de tal desconocimiento. Los autores consideran que la ansiedad intergrupar incide sobre la calidad y cantidad del contacto con personas de otros grupos y también sobre las actitudes hacia el exogrupo como un todo, de esta forma, reduciendo la influencia positiva que, como se planteó más arriba, surge del contacto en la mayoría de los casos.

La investigación en esta área ha encontrado evidencia robusta de que tanto la empatía como la ansiedad afectan la influencia positiva del contacto en las actitudes hacia el exogrupo, potenciándola en el caso de la empatía, y reduciéndola en el caso de la ansiedad (ver Brown y Hewstone 2005).

En paralelo a esta literatura, y relevante para el objeto de estudio de este artículo, hay investigaciones que analizan los efectos de la aculturación sobre grupos inmigrantes. El más influyente, quizás, ha sido Berry (1984), quien sugiere la existencia de dos orientaciones claves en las personas: el deseo (o ausencia de éste) de preservar la cultura original y

de relacionarse (o no) con individuos que pertenecen a otros grupos culturales. A partir de estas orientaciones, Berry ha establecido que existen cuatro estrategias para llevar a cabo el proceso de aculturación: integración, asimilación, separación y marginalización. A juicio de Dovidio et al. (2000), estas estrategias se pueden entender también a través de los modelos de contacto intergrupal que revisamos antes. Por ejemplo, la asimilación es similar al modelo de Gaertner et al. (1993), en que los individuos buscan una identidad común que los agrupe para que el contacto tenga efectos positivos y se reduzcan los prejuicios. La separación, en tanto, se puede entender utilizando el modelo de Hewstone y Brown (1986), puesto que enfatiza las diferencias entre grupos. Por su parte, la integración es simplemente la adhesión a dos identidades culturales distintas –la propia y la que es común a la sociedad receptora– y la marginalización corresponde a la disminución de la adhesión de la cultura propia, con el objeto de evitar los prejuicios, en esencia, similar a lo planteado por Brewer y Miller (1984).

La literatura en este aspecto tiende a encontrar una preferencia mayoritaria de los individuos pertenecientes a grupos minoritarios por integración, en contraste con las personas de las sociedades receptoras que, en algunos casos, tienden a favorecer la integración, pero en otros no (ver Brown y Hewstone 2005). En particular, Zagefka y Brown (2002) muestran, en una escuela de Alemania, que los grupos mayoritarios y minoritarios prefieren la integración. Entre los grupos minoritarios, quienes preferían la integración tenían un prejuicio menor hacia el grupo mayoritario. En contraste, en el grupo mayoritario, quienes preferían la asimilación, en vez de la integración mostraban menos prejuicios en sus actitudes respecto del otro grupo. Sin embargo, en otro estudio con adolescentes en Alemania, Pfafferott y Brown (2006) muestran que el grupo mayoritario estaba igualmente dividido entre integración y asimilación, respecto de jóvenes de origen turco, mientras que estos últimos favorecían ampliamente la integración.

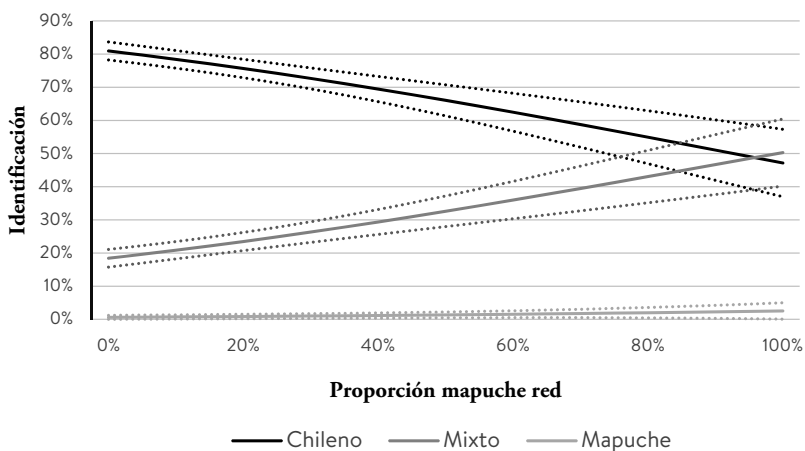
Creemos que es importante aclarar que, en lo sucesivo, cuando nos referamos a “identidad” lo haremos siguiendo la costumbre de los estudios en psicología social, es decir, nos basamos en las propias declaraciones de los participantes del estudio. Del mismo modo, cuando hablamos de

“integración”, nos referimos al nivel de contacto y cercanía intergrupala (declarado o preferido) por los entrevistados. De este modo, nuestras preguntas se orientan a las percepciones y preferencias de los encuestados.

Un primer fenómeno que observamos es la identificación con el otro grupo. Reconociendo que la identidad nacional chilena no es necesariamente excluyente de la identidad mapuche, en la encuesta se les preguntó a los participantes respecto a si se sentía “mapuche, chileno, o una mezcla de los dos”. Clasificamos las respuestas en tres: el encuestado declaraba sentirse sólo chileno, sólo mapuche, o bien declaraba cualquiera de las alternativas que suponen una combinación de ambas –las que fueron consideradas como identidades “mixtas”. Para probar el efecto del contacto intergrupala en estas identidades estimamos un modelo logístico multinomial con el set de variables que consideramos en los modelos de la Tabla 1, además de la proporción de mapuches en las redes de contacto del individuo y una interacción entre la identificación con el pueblo mapuche y esta variable. Los resultados se encuentran en la Tabla 5 del Anexo. Por simplicidad, nos remitimos a los resultados de la identidad y el contacto intergrupala en interacción a través de probabilidades predichas expresadas de manera gráfica en el Gráfico 6 para personas no mapuches y el Gráfico 7 para mapuches.

Tal como sugiere buena parte de la literatura especializada en contacto intergrupala, nuestros resultados sugieren que a medida que los individuos se ven expuestos a más contacto con el exogrupo aumenta su disposición a identificarse con éste. Vale decir, por un lado, aumenta la identificación de los no mapuches con los mapuches mientras más contacto tienen con este último grupo y, por otro lado, la probabilidad de que un mapuche se sienta “chileno y mapuche” crece a medida que integra más personas no mapuches a sus redes de contacto. En general, consideramos que estos resultados aportan evidencia que apoya, al menos en el caso de las relaciones mapuches/no mapuches, la idea de que el contacto intergrupala a nivel individual promueve las relaciones interculturales en la vida cotidiana, particularmente por medio de la identificación con el grupo externo. De acuerdo a lo discutido anteriormente, la adhesión a dos identidades culturales distintas –la propia y la que es común a la sociedad– es signo de integración.

GRÁFICO 6 / Probabilidades predichas de sentirse “Chileno”, “Mapuche”, o “Mixto” (incluye “Chileno primero, mapuche después”; “Mapuche primero, chileno después”; y “Chileno y mapuche al mismo tiempo”) para encuestados no identificados con el pueblo mapuche

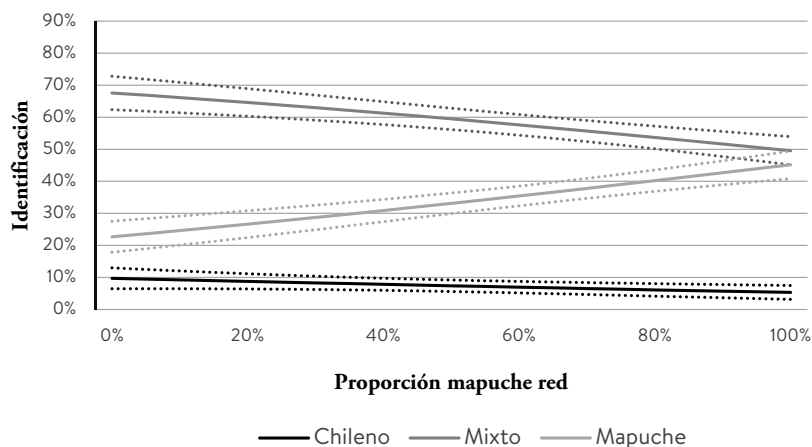


Nota: Estimaciones provienen del modelo representado en la Tabla 5; las líneas punteadas representan intervalos de confianza del 95% basados en el método delta.

Fuente: Encuesta CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, año 2016.

Sin embargo, es importante considerar que las relaciones interculturales no sólo ocurren a un nivel interpersonal y de redes sociales, sino que además a través de las instituciones y los colectivos. Para estimar el efecto del contacto en esta dimensión, estimamos un modelo logístico binario que considera como variable dependiente la respuesta del encuestado a la pregunta “¿Diría Ud. que las comunidades mapuches deberían integrarse más al resto de Chile o deberían tener más autonomía del resto de Chile?”, distinguiendo a quienes prefieren la autonomía por sobre la integración. En este modelo consideramos los mismos predictores que los utilizados para el modelo de la Tabla 5. Los resultados de la estimación se encuentran en la Tabla 6 del Anexo. Nuevamente para simplificar la exposición, recurrimos a una representación gráfica de probabilidades predichas para la preferencia por autonomía respecto de integración, según los niveles de contacto

GRÁFICO 7 / Probabilidades predichas de sentirse “Chileno”, “Mapuche”, o “Mixto” (incluye “Chileno primero, Mapuche después”; “Mapuche primero, Chileno después”; y “Chileno y Mapuche al mismo tiempo”) para encuestados identificados con el pueblo mapuche



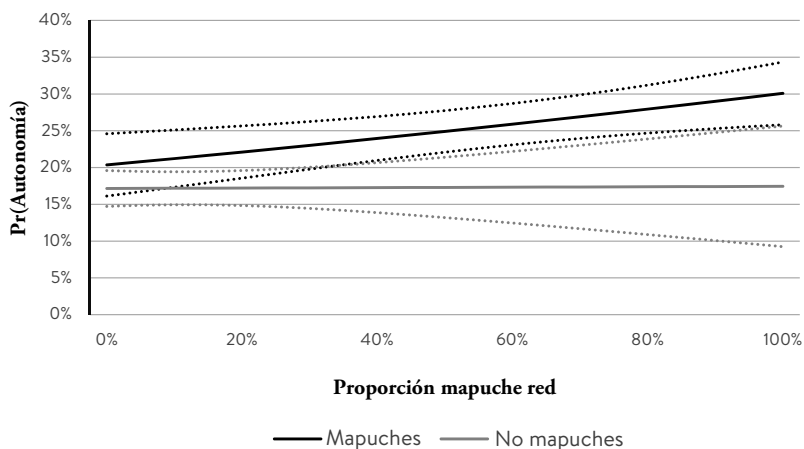
Nota: Estimaciones provienen del modelo representado en la Tabla 5; las líneas punteadas representan intervalos de confianza del 95% basados en el método delta.

Fuente: Encuesta CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, año 2016.

intergrupala para personas mapuches y no mapuches. Estos resultados se encuentran en el Gráfico 8.

De manera similar a nuestros resultados anteriores, nuestras estimaciones sugieren que a medida en que la población mapuche se relaciona con más individuos no mapuches, más probable es que prefieran la integración por sobre la autonomía (Schweizer et al. 1998). Recíprocamente, aquellos mapuches que se relacionan exclusivamente con otros mapuches tienen una preferencia 10 puntos porcentuales mayor por la autonomía que aquellos que se relacionan exclusivamente con individuos no mapuches. Para la población no mapuche, sin embargo, no se observa ningún efecto discernible: la preferencia por integración promedio es 83% aproximadamente para todos los niveles de contacto intercultural. Estos resultados proporcionan evidencia que sugiere, al menos parcialmente, que el contacto intercultural puede promover la

GRÁFICO 8 / Probabilidades predichas de declarar que las comunidades mapuches deberían tener más autonomía del resto del país (en vez de integrarse más al resto del país) para encuestados identificados y no identificados con los pueblos mapuches



Nota: Estimaciones provienen del modelo representado en la Tabla 6; en líneas punteadas representan intervalos de confianza del 95% basados en el método delta.

Fuente: Encuesta CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, año 2016.

integración no sólo a un nivel interpersonal y local, sino que además a un nivel colectivo y global (Wright et al. 2005).

4 /

Influencia de la diversidad cultural en creencias

Otra rama de la literatura asociada a la teoría del contacto intergrupual, en vez de estudiar las relaciones a nivel interpersonal, analiza los efectos de la diversidad cultural sobre percepciones respecto del colectivo. En este sentido, uno de los aspectos más analizados ha sido el capital social. Este último concepto, a menudo se relaciona con la confianza generalizada, es decir, la que se confiere a grupos de individuos –en contraste a la interpersonal, que apela a individuos y no a agrupaciones de éstos– y a la asociatividad, es decir, a la pertenencia a organizaciones políticas o ci-

viles. Como ambos aspectos refieren a grupos, la diversidad de éstos y el posible contacto entre ellos pueden incidir sobre los prejuicios respecto de los otros grupos, como vimos en la sección anterior. En este caso, uno de esos prejuicios sería la desconfianza hacia individuos que pertenecen a grupos diferentes, por lo tanto la diversidad de un país o comunidad podría afectar la confianza y con ello, el capital social.

Parte de la literatura encuentra que a mayor diversidad étnica-racial, menor es la confianza generalizada, tanto en Estados Unidos (Alesina y La Ferrara 2000a) como en otros países (Delhey y Newton 2005). También se ha encontrado que la mayor diversidad está asociada a menor participación en organizaciones de la sociedad civil (Alesina y La Ferrara 2000b). En un artículo ampliamente difundido, Putnam (2007) analiza varias medidas de confianza y diversidad étnica-racial en comunidades de Estados Unidos, concluyendo que mientras más diversas son éstas, hay más desconfianza en la raza propia, y menos cooperación, altruismo y amistad.

Abascal y Baldassarri (2015) critican que los resultados de estos estudios tienen su origen en la metodología usada para medir la diversidad étnica-racial, la composición étnica-racial de la unidad territorial bajo análisis –vecindario, comunidad, país– y la inferencia del comportamiento individual, a partir de resultados obtenidos a nivel de la comunidad o del país. En efecto, este artículo encuentra que la relación observada entre diversidad y confianza se debe a que los inmigrantes y los no blancos, quienes confían menos que los blancos, viven en comunidades más diversas, y, por esa razón, la correlación negativa entre diversidad y confianza sería artificial. Además, también se encuentra que blancos que viven en comunidades de no blancos tienen una confianza generalizada más baja, algo que no se observaría para otros grupos.

A la luz de la literatura de contacto intergrupal podríamos decir que el contacto entre blancos y no blancos no ha sido suficiente para reducir el prejuicio del grupo mayoritario (blancos) respecto del minoritario (no blancos) y que ese prejuicio tendría su contraparte en los indicadores auto-reportados de confianza. De todas formas, si el resultado de Abascal y Baldassarri (2015) es robusto, entonces la diversidad de los grupos no es la culpable de la desconfianza; más bien ésta es resultado de los prejuicios persistentes del grupo mayoritario.

En suma, esta breve revisión de la literatura sugiere que el efecto que la presencia del exogrupo en el entorno puede tener en las creencias de los individuos respecto a las relaciones interculturales se puede calificar como ambiguo.

¿Qué ocurre con los mapuches? Para capturar el nivel de diversidad del lugar de residencia, se calcula la proporción de población mapuche por comuna a partir de los datos CASEN 2015, y luego se asocia ese dato a la comuna del encuestado por el CEP en el marco del proyecto mapuche.^[8] Por otro lado, las creencias de los individuos respecto a las relaciones interculturales se miden a través de cinco escalas que cubren diversas dimensiones de este fenómeno: una escala de discriminación formal^[9], discriminación en la vida cotidiana^[10], conflicto social^[11], conflicto cotidiano^[12] y amistad en relaciones interculturales^[13]. Todas estas escalas

.....
[8] Si bien los datos de CASEN 2015 no son representativos para todas las comunas, se trata de la encuesta de acceso público de mayor tamaño, por lo que a pesar de sus limitaciones, y ante la ausencia de datos censales actualizados, se constituye como la mejor aproximación disponible a este fenómeno.

[9] Considera el grado de discriminación percibido por ser mapuche, para los mapuches en: la búsqueda de trabajo, los sueldos, el trabajo, las oficinas públicas, y los juzgados. Fiabilidad = 0,93.

[10] Considera la frecuencia con que el encuestado declara que ha sido tratado con menos cortesía o respeto que otras personas, que ha recibido una atención más mala que otras personas en restaurantes o tiendas, que algunas personas han actuado como si pensarán que usted es menos inteligente, que algunas personas han actuado como si le tuvieran temor, que ha sido amenazado o acosado, que ha recibido una atención más mala que otras personas en instituciones públicas. Este último ítem fue agregado a la escala original (Sternthal et al. 2011). Fiabilidad = 0,84.

[11] Considera la magnitud del conflicto percibido por el encuestado entre 8 pares de grupos sociales: Carabineros y las comunidades mapuches; la gente pobre y la gente rica; las comunidades mapuches y los agricultores y parceleros; los empresarios y los trabajadores; los mapuches y los no mapuches; el Estado y las comunidades mapuches; los partidos de gobierno y los partidos de oposición; y las empresas forestales y las comunidades mapuches. Fiabilidad = 0,77.

[12] Considera la frecuencia con la que el encuestado ha tenido conflictos con 5 grupos sociales: personas mapuches, personas no mapuches, personas de las empresas forestales, Carabineros, y agricultores y parceleros. Fiabilidad = 0,69.

[13] Considera la amabilidad o conflictividad general de las relaciones del encuestado con estos 5 mismos grupos. Fiabilidad = 0,81.

TABLA 3 / Coeficientes de proporción de población mapuche en la comuna de residencia del encuestado, estimada a partir de los datos de la encuesta CASEN 2015.

Variable dependiente	Coef.	EE	R2	N
Discriminación formal	-0.432***	(0.136)	0.063	2,027
Discriminación cotidiana	-0.154*	(0.086)	0.047	2,027
Conflicto social	-0.173***	(0.055)	0.112	2,020
Conflicto cotidiano	-0.032	(0.019)	0.071	2,017
Amistad relaciones	0.031	(0.046)	0.050	2,023

Nota: Estimaciones provienen de los modelos representados en la Tabla 7 del Anexo. *p < 0.1; ** p < 0.05; *** p < 0.01.

Se reportan coeficientes y errores estándar de clúster por comuna de residencia.

Fuente: Encuesta CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, año 2016 y encuesta CASEN 2015.

fueron normalizadas para que tomaran valores del 0 al 1. Con estos datos estimamos cinco regresiones lineales con los mismos predictores que la Tabla 6, agregando una escala de exposición a información política (fiabilidad = 0.87) y el porcentaje de población mapuche en la comuna de residencia del encuestado. Los resultados completos se encuentran en la Tabla 7 del Anexo. La Tabla 3 exhibe los coeficientes asociados a la proporción de población mapuche solamente.

Nuestros resultados, de manera contraria a la evidencia de algunos estudios revisados, sugieren que, en general, a mayor presencia de población mapuche en el entorno de los individuos (tanto mapuches como no mapuches) disminuye la discriminación (percibida y experimentada) y el conflicto social percibido. No encontramos resultados significativos para la experiencia de conflicto y de amistad en las relaciones. Creemos que estos resultados promueven la hipótesis de que en cuanto más presente esté el grupo minoritario en la vida cotidiana de una comunidad, existe la posibilidad de que mejoren las relaciones intergrupales e interculturales.

Conclusiones

En síntesis, hemos encontrado que las redes de contacto de los mapuches y sus vecinos que habitan en zonas urbanas son más pequeñas, menos familiares, con menos presencia mapuche y más educadas que las de quienes viven en zonas rurales. Por otro lado, los mapuches presentan redes con una proporción mayor de miembros de su pueblo y menor de personas con estudios superiores, respecto a los confidentes de los no mapuches. Ello da cuenta de un elevado nivel de segregación social entre las redes sociales de los vecinos no mapuches, debido a que los encuestados provienen de las zonas con los porcentajes más altos de población mapuche del país.

Los resultados sugieren que mientras más expuestos están los individuos –en este caso los no mapuches– a interactuar con personas de otro grupo –en este caso los mapuches– aumenta la disposición a identificarse con éste. De acuerdo a la teoría de contacto intergrupar, la adhesión a dos identidades culturales distintas –la propia y la mayoritaria– es signo de integración, no asimilación. Otra forma de apreciar lo mismo se obtiene al analizar las preferencias por integración y autonomía: nuestras estimaciones sugieren que a medida en que la población mapuche se relaciona con más individuos no mapuches, más probable es que prefieran la integración por sobre la autonomía (Schweizer et al. 1998), lo que sugiere que el contacto intercultural puede promover la integración no sólo a un nivel de las relaciones personales, sino también a nivel colectivo (Wright et al. 2005).

Otro de nuestros resultados apunta a que mientras mayor sea la presencia de personas mapuches en la vida cotidiana de individuos mapuches y no mapuches, menor es la discriminación percibida y experimentada y la percepción de conflicto social percibido, lo que contrasta con la hipótesis del ex intendente de la región de La Araucanía, Francisco Huenchumilla, quien sostenía que “... donde se cruzan personas de distintos orígenes, lo que da lugar a una interacción más directa y a lo mejor más conflictiva...”. Estos resultados muestran que cuando hay una interacción más directa, se percibe menos discriminación y conflicto con los mapuches, y no más.

Por último, nuestros resultados muestran que los mapuches tienen una red de contactos con bajos niveles educativos porque ellos mismos no pudieron acceder a niveles de educación más altos y porque tienden a relacionarse con otros mapuches, que tampoco lograron tal acceso. Las razones tras esta falta de acceso a la educación escapan a los objetivos de este artículo, sin embargo, estos hallazgos son importantes para comprender la naturaleza de la escasez de recursos de la población mapuche. Con frecuencia la falta de recursos está asociada a las tasas de pobreza, lo que, bajo la perspectiva analizada en este estudio, es una mirada incompleta del fenómeno. El problema de recursos trasciende lo meramente económico. Tiene una contraparte social, asociada, en este caso, a los bajos niveles educativos de las redes de contacto y la posibilidad de activar tales redes en caso de ser necesario. Con todo, creemos que cualquier diseño de política pública que apunte a mejorar sustantivamente las condiciones socioeconómicas de los mapuches debiera adoptar una mirada integral que se haga cargo de los desafíos económicos y también de los sociales.

Referencias /

- Abascal, M. y D. Baldassarri (2015). "Love Thy Neighbor? Ethnoracial Diversity and Trust Reexamined". *American Journal of Sociology* 121 (3), 722-782.
- Alesina, A. y E. La Ferrara (2000a). "The Determinants of Trust". *NBER Working paper* 7621. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Alesina, A. y E. La Ferrara (2000b). "Participation in Heterogeneous Communities." *Quarterly Journal of Economics* 115 (3), 847-904.
- Allport, W. G. (1954). *The Nature of Prejudice*. Cambridge, MA: Addison-Wesley.
- Amir, Y. (1976). "The Role of Intergroup Contact in Change of Prejudice and Ethnic Relations". En P. A. Katz (ed.), *Towards the Elimination of Racism* (245-308). Elmsford, NY: Pergamon.
- Berry, J. W. (1984). "Cultural Relations in Plural Societies: Alternatives to Segregation and their Sociopsychological Implications". En N. Miller y M. B. Brewer (eds.), *Groups in Contact: The Psychology of Desegregation* (11-28). New York: Academic Press.
- Bourdieu, P. (2016). *La distinción: criterio y bases sociales del gusto*. Madrid: Taurus.

Brewer, M. B., y Miller, N. (1984). "Beyond the Contact Hypothesis: Theoretical Perspectives on Desegregation". En N. Miller y M. B. Brewer (eds.), *Groups in Contact: The Psychology of Desegregation* (281-302). Orlando, FL: Academic Press.

Brown, R., y Hewstone, M. (2005). "An Integrative Theory of Intergroup Contact". *Advances in Experimental Social Psychology* 37, 255-343.

Delhey, J. y K. Newton (2005). "Predicting Cross-National Levels of Social Trust: Global Pattern or Nordic Exceptionalism?". *European Sociological Review* 21 (4), 311-27.

DESUC (2015). *El bienestar subjetivo de los chilenos: la importancia de nuestros vínculos*. Ediciones de la Dirección de Estudios Sociales del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

DiMaggio, P., y Garip, F. (2012). "Network Effects and Social Inequality". *Annual Review of Sociology* 38, 93-118.

Dovidio, J., Kawakami, K., y Gaertner, S. L. (2000). "Reducing Contemporary Prejudice: Combating Explicit and Implicit Bias at the Individual and Intergroup Level". En S. Oskamp (ed.), *Reducing Prejudice and Discrimination* (137-163). Mahwah, NJ: Erlbaum.

El Mercurio (2016). "Entrevista a Francisco Huenchumilla: 'Lo que da la identidad es la autoidentificación, no es un problema racial'". Cuerpo de Reportajes, página D11. Domingo 12 de Junio de 2016.

Gaertner, S. L., Dovidio, J., Anastasio, P. A., Bachman, B. A., y Rust, M. C. (1993). "The Common Ingroup Identity Model: Recategorization and the Reduction of Intergroup Bias". *European Review of Social Psychology* 4, 1-26.

Hewstone, M., y Brown, R. (1986). "Contact is not enough: An intergroup perspective on the 'Contact Hypothesis'". En M. Hewstone y R. Brown (eds.), *Contact and conflict in intergroup encounters* (1-44). Oxford: Blackwell.

Kline, R. B. (2015). *Principles and Practice of Structural Equation Modeling*. New York: Guilford Publications.

Klofstad, C. A., McClurg, S. D., y Rolfe, M. (2009). "Measurement of Political Discussion Networks: A Comparison of Two 'Name Generator' Procedures". *Public Opinion Quarterly* 73 (3), 462-483.

Lin, N. (1999). "Social Networks and Status Attainment". *Annual Review of Sociology*, 467-487.

Marsden, P. V. (1990). "Network Data and Measurement". *Annual Review of Sociology*, 435-463.

- McPherson, M., Smith-Lovin, L., y Brashears, M. E. (2006). "Social Isolation in America: Changes in Core Discussion Networks Over Two Decades". *American Sociological Review* 71 (3), 353-375.
- McPherson, M., Smith-Lovin, L., y Cook, J. M. (2001). "Birds of a Feather: Homophily in Social Networks". *Annual Review of Sociology*, 415-444.
- Núñez, M. A. "La Pueblos indígenas y su reconocimiento constitucional. Formas de autonomía no territorial y territorial". En este volumen.
- Paik, A., y Sanchagrin, K. (2013). "Social Isolation in America: An Artifact". *American Sociological Review* 78 (3), 339-360.
- Pettigrew, T. F., y Tropp, L. (2006). "A Meta-Analytic Test of Intergroup Contact Theory". *Journal of Personality and Social Psychology* 90 (5), 751-783.
- Pettigrew, T. F. (1998). "Intergroup Contact Theory". *Annual Review of Psychology* 49, 65-85.
- Pfafferott, I. y Brown, R. (2006). Acculturation Preferences of Majority and Minority Adolescents in Germany in the Context of Society and Family. *International Journal of Intercultural Relations* 30 (6), 703-717.
- PNUD (2008). Desarrollo humano en Chile rural. Edición del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago de Chile.
- Putnam, R. D. (2007). "E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-First Century". The 2006 Johan Skytte Prize Lecture. *Scandinavian Political Studies* 30 (2), 137-174.
- Schweizer, T., Schnegg, M., y Berzborn, S. (1998). "Personal Networks and Social Support in a Multiethnic Community of Southern California". *Social Networks* 20 (1), 1-21.
- Stephan, W. G., y Stephan, C. (1985). "Intergroup Anxiety". *Journal of Social Issues* 41, 157-175.
- Sternthal, M., Slopen, N., Williams, D. R. (2011). "Racial Disparities in Health: How Much Does Stress Really Matter?" *Du Bois Review* 8 (1), 95-113.
- Valenzuela, E., y Cousiño, C. (2000). Sociabilidad y asociatividad: un ensayo de sociología comparada. *Estudios Públicos*, 77, 321-339.
- Wright, S. C., Brody, S. M., y Aron, A. (2005). "Intergroup Contact: Still Our Best Hope for Improving Intergroup Relations". En C. S. Crandall y M. Schaller (eds.), *Social Psychology of Prejudice: Historical and Contemporary Issues* (143-164). Seattle, WA: Lewinian Press.
- Zagefka, H., y Brown, R. (2002). "The Relationship Between Acculturation Strategies, Relative Fit and Intergroup Relations: Immigrant-majority Relations in Germany". *European Journal of Social Psychology* 32, 171-188.

Anexo /

TABLA 4 / Modelos de ecuaciones estructurales para educación del encuestado y de la red de contactos declarada del encuestado, siguiendo la estructura en la Figura 1

Modelo		1		2		
Dependiente	Predictor	Coef.	EE	Coef.	EE	
Educación:	Educación encuestado	0.253***	(0.011)	0.243***	(0.013)	
Red	Mapuche (ref. no mapuche)	-0.054***	(0.015)	-0.039**	(0.015)	
	Urbano (ref. rural)			0.088***	(0.017)	
	Sexo (ref. hombre)			-0.014	(0.018)	
	Edad			0.003***	(0.001)	
	Riqueza			0.063*	(0.036)	
	Desocupado (ref. ocupado)			0.029	(0.032)	
	Inactivo (ref. ocupado)			0.031	(0.033)	
	Católica (ref. ninguna)			-0.095***	(0.024)	
	Evangélica (ref. ninguna)			-0.121***	(0.029)	
	Otra (ref. ninguna)			-0.125**	(0.049)	
	Asistencia a servicios religiosos			0.009**	(0.004)	
	Intercepto		-0.198***	(0.020)	-0.364***	(0.051)
	R2 parcial		0.256		0.292	
	Educación:	Mapuche (ref. no mapuche)	-0.183***	(0.034)	-0.119***	(0.029)
	Encuestado	Urbano (ref. rural)			0.296***	(0.037)
		Sexo (ref. hombre)			-0.054*	(0.032)
Edad				-0.015***	(0.001)	
Riqueza				0.640***	(0.077)	
Desocupado (ref. ocupado)				0.064	(0.065)	
Inactivo (ref. ocupado)				0.000	(0.067)	
Católica (ref. ninguna)				-0.139***	(0.048)	
Evangélica (ref. ninguna)				-0.317***	(0.056)	
Otra (ref. ninguna)				0.017	(0.088)	
Asistencia a servicios religiosos				0.025***	(0.007)	
Intercepto			1.912***	(0.023)	2.115***	(0.097)
R2 parcial			0.015		0.328	
N			2012		1992	
R2 global			0.021		0.367	

* p < 0.1; ** p < 0.05; *** p < 0.01.

Nota: Se reportan coeficientes y errores estándar robustos a heteroscedasticidad.

Fuente: Encuesta CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, año 2016.

TABLA 5 / Modelo logit multinomial de sentirse “Chileno” (categoría de referencia), “Mapuche”, o “Mixto” (incluye “Chileno primero, Mapuche después”; “Mapuche primero, Chileno después”; y “Chileno y Mapuche al mismo tiempo”)

Ecuación	1	2
Categoría (ref. chileno)	Mixto	Mapuche
Proporción red mapuche	1.579*** (0.248)	1.953*** (0.743)
Mapuche (ref. no mapuche)	3.470*** (0.209)	5.873*** (0.544)
Proporción red mapuche * Mapuche	-1.305*** (0.385)	-0.487 (0.810)
Urbano (ref. rural)	0.325* (0.172)	-0.688*** (0.234)
Sexo (ref. hombre)	0.075 (0.155)	0.091 (0.226)
Edad	-0.013*** (0.005)	-0.011* (0.007)
Educación	-0.125 (0.109)	-0.497*** (0.157)
Riqueza	0.144 (0.303)	-1.281*** (0.438)
Desocupado (ref. ocupado)	0.337 (0.326)	0.207 (0.475)
Inactivo (ref. ocupado)	-0.059 (0.154)	0.061 (0.224)
Católico (ref. ninguna)	-0.355* (0.213)	-0.640** (0.301)
Evangélico (ref. ninguna)	-0.169 (0.264)	-0.312 (0.364)
Otra (ref. ninguna)	-0.125 (0.453)	-0.036 (0.592)
Asistencia a servicios religiosos	0.050 (0.035)	0.029 (0.049)
Intercepto	-0.855** (0.425)	-2.275*** (0.756)
N	2020	
Pseudo R ² de McFadden	0.402	

* p < 0.1; ** p < 0.05; *** p < 0.01.

Nota: Se reportan coeficientes y errores estándar.

Fuente: Encuesta CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, año 2016.

TABLA 6 / Modelo logit binario de declarar que las comunidades mapuches deberían tener más autonomía que el resto del país (en vez de integrarse más al resto del país)

Predictor	Coef.
Proporción red mapuche	-0.028 (0.309)
Mapuche (ref. no mapuche)	0.218 (0.160)
Proporción red mapuche * Mapuche	0.566 (0.346)
Urbano (ref. rural)	0.377*** (0.142)
Sexo (ref. hombre)	0.007 (0.127)
Edad	-0.002 (0.004)
Educación	0.145* (0.088)
Riqueza	-0.298 (0.243)
Desocupado (ref. ocupado)	0.351 (0.252)
Inactivo (ref. ocupado)	-0.019 (0.128)
Católico (ref. ninguna)	-0.541*** (0.161)
Evangélica (ref. ninguna)	-0.741*** (0.208)
Otra (ref. ninguna)	-0.531 (0.337)
Asistencia a servicios religiosos	-0.008 (0.029)
Intercepto	-1.278*** (0.350)
N	2034
Pseudo R2 de McFadden	0.034

* $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$.

Nota: Se reportan coeficientes y errores estándar.

Fuente: Encuesta CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, año 2016.

TABLA 7 / Modelos de regresión lineal para variables de percepción de relaciones interculturales

Modelo	1	2	3	4	5
Dependiente / Predictor	D. formal	D. cotidiana	C. social	C. cotidiano	Amistad
Proporción red mapuche	0.041 (0.061)	-0.016 (0.036)	0.006 (0.022)	0.010 (0.010)	0.015 (0.015)
Mapuche (ref. no mapuche)	-0.121*** (0.031)	0.023 (0.023)	-0.004 (0.011)	-0.000 (0.006)	-0.020* (0.010)
Proporción red mapuche* Mapuche	0.007 (0.061)	0.051 (0.045)	-0.002 (0.024)	0.002 (0.013)	0.007 (0.019)
Urbano (ref. rural)	0.056 (0.039)	0.037 (0.024)	0.063*** (0.016)	0.012** (0.005)	-0.022* (0.012)
Sexo (ref. hombre)	0.039* (0.023)	0.011 (0.018)	0.013 (0.009)	-0.007 (0.005)	0.014* (0.007)
Edad	0.002*** (0.001)	-0.001* (0.001)	-0.001*** (0.000)	-0.000** (0.000)	0.000** (0.000)
Educación	-0.033* (0.019)	-0.027** (0.012)	-0.021*** (0.007)	-0.001 (0.004)	0.020*** (0.006)
Riqueza	-0.137** (0.057)	-0.096** (0.038)	0.037 (0.024)	-0.016 (0.012)	0.013 (0.018)
Desocupado (ref. ocupado)	0.008 (0.045)	0.053 (0.046)	-0.002 (0.017)	0.033* (0.018)	-0.007 (0.026)
Inactivo (ref. ocupado)	-0.021 (0.020)	-0.037** (0.016)	-0.009 (0.010)	-0.009** (0.004)	0.007 (0.008)
Católico (ref. ninguna)	-0.018 (0.031)	-0.039 (0.027)	-0.013 (0.014)	-0.022*** (0.008)	0.030*** (0.011)
Evangélico (ref. ninguna)	-0.011 (0.040)	-0.039 (0.036)	0.001 (0.015)	-0.029*** (0.009)	0.053*** (0.015)
Otra (ref. ninguna)	0.002 (0.071)	-0.034 (0.057)	-0.011 (0.027)	-0.036*** (0.012)	0.045** (0.020)
Asistencia a servicios religiosos	-0.001 (0.005)	-0.002 (0.004)	-0.002 (0.002)	0.000 (0.001)	0.001 (0.002)
Exposición a información política	0.072*** (0.021)	0.094*** (0.018)	0.027** (0.013)	0.026*** (0.006)	-0.023** (0.009)
Proporción mapuche comuna	-0.432*** (0.136)	-0.154* (0.086)	-0.173*** (0.055)	-0.032 (0.019)	0.031 (0.046)
Intercepto	0.681*** (0.080)	0.495*** (0.059)	0.690*** (0.032)	0.088*** (0.015)	0.813*** (0.030)
N	2,027	2,027	2,020	2,017	2,023
R2	0.063	0.047	0.112	0.071	0.050

* p < 0.1; ** p < 0.05; *** p < 0.01.

Nota: Se reportan coeficiente y errores estándar robustos a heteroscedasticidad.

Fuente: Encuesta CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, año 2016 y encuesta CASEN 2015.

Ser mapuche en la ciudad: Perspectivas sobre migración, etnificación y cultura

Walter A. Imilan O.

Universidad Central

Resumen /

Nuevos procesos de etnificación urbana y de encuentro con la cultura mapuche se experimentan hoy en las ciudades.

La población indígena urbana tiene un menor acceso a servicios y bienes –como expresión de una discriminación estructural–, no obstante los habitantes mapuches urbanos se organizan para construir un lugar para la reproducción de la cultura en la ciudad.

Apoiado en resultados de la encuesta mapuche CEP 2016 se abordan valoraciones y percepciones de habitantes mapuches urbanos sobre la construcción de identidades, cultura y conflictos, así como parentesco, relaciones rural-urbana y la actividad asociativa urbana.

Especial atención toma el acceso de forma colectiva a vivienda subsidiada, proceso que muestra una política pública que reacciona a una demanda creciente y que puede tener un impacto significativo en las desigualdades que afectan a la población mapuche en la ciudad.

Resumen en mapuzugun /

Mapuchegen rahiñ waria mew.

Pu mapuche küme felelaygün rahiñ waria mew, kiñeñ püle reke müleygün, welu txawülüwkeygün zapillñeal ñi mapuche az mogen waria mew.

Epu waranka mari kayu txipantu mew gümitugelu kiñeke zugu ramtukawün zugu mew rekültukuley tüfa chi kúzaw, fey mew inarumegey chumgechi zapilltugekey ñi az pu mapuche rahiñ waria mew, chumgechi zapilltukekey mapuche mogen ka chem mew am katxükonkey tüfa chi zugu, reñmawen zugu, ka ñi waria egu lof che ñi txürümgekel ka txawün che wütxampüramgekelu waria mew.

Küme inarumegey pu mapuche ñi rukawken waria mew, kiñe kelluntuku zugu reke küme felenolu kay pu mapuche waria mew.

Introducción /

¿Se puede ser mapuche en la ciudad? Es una pregunta que ha generado debate en las últimas dos décadas, especialmente entre los migrantes de origen mapuche que habitan Santiago. En la actualidad, la población mapuche reside masivamente en ciudades; según el Censo de 2002, al menos el 30% de la población total lo hace en Santiago. La destrucción de los hábitat tradicionales y los procesos de urbanización han promovido el desplazamiento campo-ciudad de la población indígena, alcanzando la mayor tasa de urbanización en América Latina con un 66% de la población total (The World Bank 2015).

El censo de 1992 reveló esta nueva realidad demográfica. En ese año por primera vez se contabiliza a la población indígena poniendo al descubierto la residencia urbana del 44% del total de la población mapuche. Este dato tensiona el imaginario rural en el que se enmarca el desarrollo de la sociedad mapuche, de los procesos de construcción de identidad contemporáneas así como la orientación de políticas introducidas por el Estado (Ancán 1994; Gundermann, Vergara y Foester 2005). Los censos de 1992 y 2002 no se pueden comparar ya que en uno se pregunta por cultura y el otro por adscripción a pueblo; cultura es más amplio que el de pueblo. Nuestro análisis ha intentando mostrar un problema hasta ahora insoluble para quienes elaboran los censos nacionales cuando pretenden contar indígenas. La constatación de las dificultades encontradas en el primer intento, en 1992, los llevó a renunciar, una década más tarde, a basarse en criterios objetivos acerca del número de indígenas presentes en el país, debiendo conformarse con declaraciones de pertenencia. Con ello, los resultados se hacen imprecisos

debido a que existen múltiples fuentes de origen para las declaraciones de pertenencia a “pueblo indígena” y con mayor razón, por su carácter más amplio, para la adscripción a una “cultura indígena” 10 años antes. Se vuelven contradictorios porque no es efectivo que esas fuentes de origen de las autoadcripciones étnicas sean equivalentes. Como hemos dicho antes, las preguntas censales se basan en supuestos, *a priori* sobre la relación entre autoadcripción e identidad que no son corroboradas por el análisis de los procesos sociales distintos, complejos y, en ocasiones, contradictorios implicados en dicha relación. Tener cifras lo más ajustadas y precisas posibles a una base histórica y sociológica objetiva de la pertenencia es indispensable si sobre ellas el Estado quiere fundar decisiones políticas legítimas y técnicas más eficientes.

En esta investigación hemos considerado dos tesis complementarias. La primera afirma que las categorías de “cultura” y de “pueblo” aborígen, indígena u originario referen, en el imaginario nacional, a entidades cercanas y relacionadas pero también diferentes en cuanto a contenido semántico, generalidad y principios de adscripción. La segunda, por su parte, concierne a la influencia de los factores de contexto y su cambio durante el período inter-censal: sensibilidades culturales y etnificación e incremento de la conciencia étnica en el marco de formas históricas de identidad/alteridad colectivas en los grupos indígenas nacionales. Contar indígenas en Chile no es un fenómeno nuevo. Lo hizo la administración colonial, al igual que la republicana. Esa contabilización fue adquiriendo un carácter más técnico desde finales del siglo XIX. Contra lo que se creía, durante el siglo XX, el tema no perdió interés para los agentes del Estado, a tono con la persistencia indígena en la formación moderna de las regiones australes, y bajo la constatación de que tardaba en materializarse el pronóstico de la definitiva integración de los indígenas a la masa del pueblo chileno.

La migración se explica en parte por el proceso de urbanización que experimenta el país durante el siglo XX, pero también, y por sobre todo en el caso mapuche, por el hecho de que la migración es un efecto de la ocupación del Estado chileno del territorio ancestral (Wallmapu) a fines del siglo XIX y la instauración de la sociedad reduccional como consecuencia de ella. Las duras condiciones de reproducción cultural y social

que impone la reducción implica la pérdida de autonomía, disminución drástica de las bases materiales de reproducción, fragmentación de la sociedad y discriminación y exclusión estructural del pueblo mapuche ahora convertido en “minoría”, procesos que tienen una expresión en la expulsión masiva y sistemática de personas desde las comunidades a la proletarización en las ciudades. La escasa tierra entregada “por merced” del Estado luego de la guerra de ocupación (1868-1881) se reduce sistemáticamente haciendo inviable la permanencia de los más jóvenes en las comunidades rurales.^[1] Desde este hecho inicial, la sistemática usurpación de tierra y destrucción de los hábitat del pueblo mapuche hasta la actualidad, llevada a cabo por el Estado y privados, ha mantenido la presión migratoria.

En la región Metropolitana de Santiago se concentran flujos migratorios provenientes de todo la Wallmapu; la emergencia de la categoría mapuche urbano en los noventa hace referencia principalmente a los migrantes asentados en la capital del país.

La migración mapuche ha sido masiva pero silenciosa. A mediados del siglo XX la presencia mapuche no marcó la ciudad, no produjo “espacios mapuches”. Los migrantes trabajan como asalariados, viven en barrios juntos a otros migrantes del campo y se integran a organizaciones políticas y sociales compartiendo con otros habitantes no mapuches de la ciudad. Por este tiempo la realización de ceremonias y actividades mapuches son escasas en la ciudad, los migrantes reproducen su cultura cuando retornan a sus comunidades, ahí se vive la intensidad del encuentro colectivo. Recién a partir de la década de 1990 se inicia una visibilización sostenida de la presencia en la ciudad. A partir de un proceso de la sociedad mapuche, pero también inserto en uno de alcance latinoamericano de emergencia de nuevos movimientos indígenas, se experimenta una creciente actividad asociativa y procesos de fortalecimiento de la identidad mapuche (Bengoa 2000). En las ciudades, especialmente en Santiago, hacia finales del siglo pasado se desarrollan parques ceremoniales y rukas a la par de la formación de asociaciones indígenas, cuyos objetivos son culturales o de tipo político (Antileo 2007;

[1] Los Títulos de Merced entregaron en promedio 6,1 hectáreas a cada persona mapuche radicada (Bengoa 1985).

Millaleo 2006). Se recuperan tradiciones, se celebra el Wiñoy Tripantü y Nguillatun, mientras que cada vez se torna más común que la segunda y tercera generación de los migrantes aprendan el *mapuzugun* en cursos y talleres que alimentan el interés por el conocimiento de la cultura y cosmovisión mapuche. Aun así, la condición urbana mapuche, más allá de la evidencia demográfica, continúa en un espacio de debate: ¿es posible ser mapuche en la ciudad, lejos de la *mapu*, sin participar de la reivindicación por tierra y territorio de la Wallmapu? Se han preguntado migrantes, pensadores, comunicadores, autoridades tradicionales y no tradicionales.

El presente texto revisita esta pregunta a partir de las percepciones y valoraciones contenidas en la encuesta mapuche CEP 2016 en diálogo con la identificación de nuevas prácticas, discursos que animan este debate y políticas públicas orientadas a la población urbana mapuche. En la encuesta mapuche CEP 2016 se consulta a 1.029 personas mapuches que viven en ciudades de cuatro regiones del país (Los Lagos, Araucanía, Bío-Bío y Metropolitana) sobre la valoración y significación en diferentes temas que expresan discursos que surgen del segmento urbano de la población mapuche actual. Los resultados de la encuesta mapuche CEP 2016 si bien relevantes en sí mismos, son puestos en perspectiva con algunos elementos de análisis, tal como es el desarrollo de la asociatividad y de luchas específicas en la ciudad que trae la demanda por el reconocimiento, todos elementos que animan la etnificación urbana actual.

Defino etnificación desde una perspectiva clásica que la define como el proceso a través del cual un conjunto de personas reconocen un origen común, en este caso una historicidad indígena, y –siguiendo a Martucelli (2008)– logran articular recursos para la acción política basada en esta adscripción. En efecto, hablar de etnificación urbana es plantear cómo la historicidad mapuche entra a disputar la producción del espacio urbano, tanto en términos simbólicos, físico-materiales como económicos. Barth (1969) plantea que la etnicidad es una forma de organización social y no de la cultura; esta distinción permite leer la etnicidad como la emergencia de un recurso para la disputa política basado en la adscripción a un pueblo originario. A su vez, este proceso se lleva a cabo junto a acciones que apuntan al fortalecimiento de

prácticas culturales y cosmovisiones, a través del uso y aprendizaje de la lengua o de la participación en celebraciones de tipo congregacionales, prácticas que señalan un proceso de mapuchización en la ciudad; es decir, formas de reencuentro personal y colectivo con raíces indígenas. Etnificación y reencuentro con la cultura forman parte del mismo proceso de apropiación de la ciudad.

La encuesta mapuche CEP 2016 presenta datos para los encuestados de residencia urbana prácticamente idénticos que los datos que informa para la región Metropolitana de Santiago. Si bien las formas de habitar ciudades como Temuco y Santiago difieren, en términos de la encuesta estas diferencias no son significativas. Para efectos del análisis, la información entregada para Santiago se tomará como el referente para hablar de la situación migratoria y del mapuche urbano general en el país.

Revisitar la pregunta por el “ser mapuche en la ciudad” ilumina la conformación de un campo para comprender a una sociedad cuyas formas de adscripción y filiación se han tornado más complejas, insertas en procesos nacionales y globales que permiten la emergencia de nuevas prácticas y significaciones, y finalmente nuevas formas de espacializar la cultura.

El texto se compone de cuatro secciones. La primera introduce la particularidad de la migración mapuche a Santiago y sus debates en un contexto general de migraciones indígenas a centros urbanos en América Latina. La segunda discute resultados de la encuesta mapuche CEP 2016 para explorar en sentimientos, percepciones y valoraciones que emergen desde el segmento urbano mapuche. En la tercera sección se aborda la actividad asociativa y sus procesos de lucha por el reconocimiento y reencuentro con la cultura. La cuarta sección aborda en específico la reciente construcción de proyectos habitacionales para población indígena urbana, sus procesos e implicancias. Finalmente, concluyo que la población mapuche en la ciudad ha ido construyendo sus propios espacios de expresión y reproducción que fortalece y complejiza a la sociedad mapuche contemporánea y que expresan una demanda por una mayor pertinencia de las políticas públicas, sólo posibles en procesos de participación real.

La particularidad de la migración mapuche

La migración masiva de población indígena a ciudades chilenas ha dejado, hasta hace poco, limitadas huellas en el espacio urbano. En muchos países de América Latina la migración campo-ciudad de la población indígena durante el siglo XX ha creado una propia espacialidad en la urbe. Una puesta en perspectiva con algunos procesos de migración de sociedades andinas permite comprender mejor la especificidad mapuche.

En Perú, la migración desde áreas andinas a la ciudad de Lima ha sido un promotor del desarrollo de la ciudad a través de la expansión de la urbanización y transformación de la vida cotidiana de la sociedad urbana (Sandoval 2009). Golte y Adams (1991) ven que las poblaciones migrantes desplegaron una estrategia tipo “Caballo de Troya”, pues los migrantes trajeron consigo sus éticas de trabajo y formas de asociatividad que permitieron conectar sus nuevos espacios de residencia con sus lugares de origen, inaugurando nuevos flujos y tránsitos que cambiaron tanto la vida de la ciudad como la de las comunidades. Todo esto se fue produciendo, a pesar de la discriminación y marginación estructural que la sociedad peruana ejerce sobre los pueblos originarios, sin que la sociedad limeña tradicional sospechara de la transformación profunda que se gestaba en la ciudad.

En Bolivia, el crecimiento explosivo de la ciudad de El Alto da nacimiento a un espacio urbano indígena que se complementa con la ciudad de La Paz. Mientras que La Paz es considerada como heredera y defensora de la historia colonial (Albó 2006), El Alto es producto de relaciones que se construyen entre la población migrante altoandina y los tradicionales Ayllu; surgen así en la ciudad formas creativas de organización política.

En el caso de Santiago, pese a la masividad de la migración mapuche, la situación es muy distinta a lo que ha sucedido en los países vecinos. Hasta ahora, las prácticas indígenas que se reterritorializan en el espacio urbano han ido ganando lentamente masividad, así como una mayor interrelación con la vida de las comunidades. Numerosos relatos bio-

gráficos de migrantes durante la segunda mitad del siglo XX (Curivil 2012; Imilan y Álvarez 2008) exponen una experiencia migratoria de tipo individual, apoyada en redes y organizaciones de base mapuche pero de limitada extensión y en pocas oportunidades con vínculos con las comunidades de origen. El primer estudio de la migración mapuche a Santiago realizado en 1960 (Munizaga 1961) describe situaciones de encuentro entre los migrantes mapuches en espacios centrales de la ciudad a través de actividades de esparcimiento, especialmente los días domingo. Los y las migrantes mapuches viven cotidianamente en la ciudad entre personas no mapuches. La formación de economías étnicas, entendida como la participación en actividades económicas basadas en redes sociales del lugar de origen, así como la formación de barrios con alta concentración de población indígena, fueron experiencias más bien excepcionales en Santiago. La inserción económica de los migrantes mapuches fue en condición de asalariados, generalmente en trabajos mal remunerados. Los mapuches comparten los mismos barrios en la periferia con otros migrantes vulnerables no mapuches. La forma que adopta la migración mapuche a Santiago, como experiencia individual de inserción a la ciudad, puede encontrar su sustento en al menos dos elementos.

Primero, es necesario considerar la condición segmentaria de la sociedad mapuche, que implica que la conformación de redes se basa en la familia extensa y eventuales alianzas más amplias, pero éstas últimas restringidas a objetivos específicos y periodos de tiempo limitados (Marimán 2006). A ello se suma la completa reestructuración que implicó la sociedad reduccional: el desplazamiento forzado y el proceso post-reduccional implicó un quiebre del tejido social construido a lo largo de los siglos. Durante el siglo XX se consolida una nueva forma de organizar la sociedad mapuche; en términos concretos, las grandes redes de apoyo entre segmentos mapuches quedaron muy afectadas debido al proceso de ocupación; se experimenta un tipo de fragmentación social e individuación como consecuencia de la imposición reduccional (Caniuqueo 2006). Esto marca una diferencia con los casos de los países vecinos mencionados, donde la migración permitió la ampliación y consolidación de redes sociales que conectan los lugares de origen con

las ciudades para compartir recursos de inserción, lo que facilita la provisión de vivienda y acceso a trabajo entre los migrantes. Un segundo elemento característico de la inserción a la ciudad es la actividad laboral a través del empleo asalariado, a diferencia de muchos de los casos de migración en los Andes y Mesoamérica donde la inserción laboral se ha producido a través del comercio y empleo por cuenta propia, sustentado principalmente en el parentesco.

En este escenario de migración los mapuches en la ciudad aparecen como un “ser invisible” –así lo señala Montecino (1990)– hasta la década de 1980. Esta invisibilidad es doble: para el resto de la sociedad urbana no mapuche así como para el propio mundo mapuche que ha permanecido en las comunidades. El migrante es quien ha salido de la comunidad y, en muchos casos, no se espera su retorno. El mapuche en la ciudad de Santiago experimenta una suerte de dualidad, en cuanto habita y realiza su cotidianeidad en la ciudad, pero la nostalgia lo mantiene vinculado con su comunidad (Antileo 2012). En este sentido, se puede decir que la sociedad mapuche urbana ha experimentado una nostalgia territorial.

Así, ¿cómo se puede ser mapuche en la ciudad? Ciertamente, en la década de 1990 se inicia una nueva relación entre los migrantes y la ciudad de Santiago que deviene en la conformación de un nuevo sujeto mapuche urbano. En el contexto nacional emerge un renovado movimiento mapuche que cimienta nuevas formas de articulación política y de formulación de demandas por reconocimiento cultural. El Estado reacciona mediante la promulgación de la Ley Indígena (ley N° 19.253) y el informe de Nuevo Trato y Verdad Histórica que busca instaurar una nueva forma de relación entre el pueblo mapuche y el Estado y la sociedad chilena.

El desarraigo que experimenta el y la migrante es una experiencia colectiva en Santiago, el migrante forma parte de un pueblo en diáspora (Antileo 2011; Ancán y Calfío 2002; Marimán 1997), concepto que permite enunciar el sentimiento de expulsión del territorio ancestral por parte de fuerzas externas y que, en cuanto proyecto político, reivindica esa territorialidad. El llamado que se realiza desde organizaciones y pensadores mapuches promueve la etnificación y mapuchización de los migrantes urbanos, recuperar la cultura y vincularse con las luchas y de-

mandas que se llevan a cabo en Wallmapu. Este llamado político ocupa un lugar relevante en la formación de organizaciones urbanas, aunque no implica que sea el objetivo principal de muchas de ellas.

La población mapuche en Santiago se diversifica, a los migrantes directos se suman sus hijas e hijos, así como sus nietos. Esto implica que la población mapuche urbana se compone de experiencias con la ciudad y la cultura mapuche muy diversas, no tan sólo por los diferentes orígenes territoriales de los migrantes sino también por sus diferencias generacionales y formas diversas de inserción en la ciudad. A la noción de mapuche urbano, relativamente resistida, se suman las denominaciones de *warriache* (gente de la ciudad) como una forma de nombrar a las personas que han crecido en la ciudad. Desde la expresividad artística emergen otras definiciones que intentan describir la experiencia de desarraigo y de la vivencia de una interculturalidad excluyente, así como experiencias culturales híbridas relatadas a través de la poesía, el arte y la música.^[2] En efecto, desde la invisibilidad del sujeto urbano descrita hasta la década de 1980 se pasa hacia principios del siglo XXI a una multiplicidad de expresiones de lo mapuche en la ciudad.

2 /

Sentimientos de pertenencia y valoraciones desde la ciudad

¿Qué es lo que define el ser mapuche en la actualidad? La encuesta mapuche CEP 2016 realiza una serie de preguntas que exploran las características valoradas en la definición del ser mapuche y su cultura. En primer término, frente a la pregunta ¿Se siente Ud. mapuche, chileno, o una mezcla de los dos? (Tabla 1), cerca de la mitad de la población urbana encuestada (51%) señaló que su sentimiento era tanto mapuche como chileno. Este valor indica una posición de interculturalidad. Mi lectura

[2] Destacan en este campo la poesía de David Añiñir, la narrativa de Javier Milanka, artistas como Mankepillanpaillanalan, Francisco Huichakeo y el trabajo del colectivo de música fusión Wechekeche Ñi Trawün, que ha sido espacio de desarrollo de una escena prolifera de músicos como Daniela Millaleo, Luanko y Waikil, entre otros.

TABLA 1 / Sentimiento mapuche

¿Se siente ud. mapuche, chileno, o una mezcla de los dos?			
	Total	Urbano	Rural
Chileno	6,7%	7,1%	5,7%
Mapuche	33,9%	22,9%	58,8%
Chileno y mapuche al mismo tiempo	42,5%	51,6%	21,8%
Mapuche primero y chileno después	12,6%	13,4%	10,8%
Chileno primero y mapuche después	4,0%	4,6%	2,7%
No sabe	0,1%	0,1%	0,1%
No contesta	0,2%	0,3%	0,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Encuesta CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, año 2016.

sobre la interculturalidad en este contexto indica una doble pertenencia, entendida tanto como las capacidades y habilidades para llevar una vida cotidiana en dos mundos, no sólo de tipo funcional sino también con una adscripción afectiva a ellos. No sabemos el grado de tensión o conflicto que esta doble adscripción puede implicar, que sin duda existe, no obstante expresa una condición contemporánea en que las personas pueden adscribir a múltiples identidades como producto de la intersección de historicidades diversas. Justamente, es el movimiento de personas, ideas y objetos, así como proyectos reivindicativos de diferentes registros, lo que permite la co-presencia de estas historicidades múltiples.

El cultivo del *mapuzugun* es una práctica central para definir a una persona mapuche. El 55% de los encuestados urbanos y el 63,3% de los rurales estuvieron de acuerdo con esta afirmación. La centralidad de la lengua aparece cada vez que se pregunta por prácticas relevantes para la mantención de la cultura mapuche, en este caso, el 51,1% de los entrevistados urbanos y el 56% de los rurales estuvieron a favor de considerar la lengua como un “elemento central para la mantención de la cultura”. Estos datos son significativos al considerar que en la misma encuesta un alto porcentaje, tanto de la población urbana como rural, reconocen “no hablar ni entender” el *mapuzugun*: el 64% de los habitantes urbanos y el 44,3% de los rurales. Existe una valoración de la lengua aún mayor a su práctica.

TABLA 2 / Características para mantener la cultura mapuche

¿Cuáles considera ud. que son las dos más importantes para mantener la cultura mapuche?: Vivir en una comunidad mapuche			
	Total	Urbano	Rural
No	76,5%	77,3%	74,7%
Sí	23,5%	22,7%	25,3%
Total	100%	100%	100%

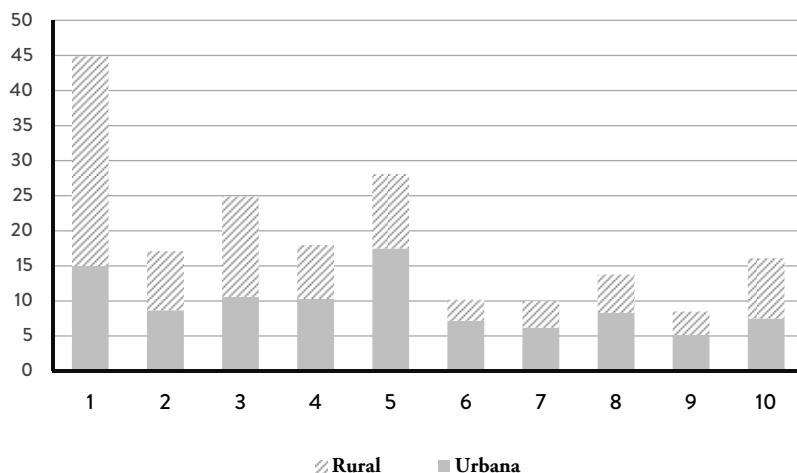
Fuente: Encuesta CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, año 2016.

En efecto, al interior de la sociedad mapuche se forja un consenso amplio respecto a la importancia de la lengua por sobre el lugar de residencia (rural versus urbano) en la conformación de la identidad personal y colectiva. Si bien los porcentajes asociados a estas valoraciones son mayores en la población rural encuestada, así como también en este segmento se produce una mayor práctica de la lengua, la encuesta no muestra una percepción negativa respecto a residir en la ciudad como un obstáculo en la reproducción de la cultura y del “ser mapuche”. Frente a la pregunta respecto a si vivir en una comunidad es una condición importante para mantener la cultura mapuche, la respuesta mayoritaria es “no”; con un 76,5% en total y sin mayores diferencias en los valores entre habitantes urbanos y rurales (Tabla 2).

Entonces, si bien la ciudad no es un obstáculo para la mantención de la cultura, ésta sí es vista con cierta cautela, pues implica una posible amenaza para la pérdida cultural. Cerca de la mitad de los encuestados consideran que los mapuches que viven en Santiago y Concepción podrían perder su cultura una vez que vivan en la ciudad, mientras que sólo el 15% opinan que pueden “mantener la cultura” (Gráfico 1).

En términos generales, se puede decir que la ciudad es percibida como un espacio no mapuche, pero a pesar de esto, es posible mantener la cultura y “ser mapuche” en ella. En efecto, el cultivo de la lengua toma un lugar central. Cabe destacar que la encuesta mapuche CEP del año 2016 informa de una disminución de los hablantes del *mapuzugun* respecto a la encuesta mapuche CEP del año 2006. En el caso urbano esta situación requiere ser observada con mayor detención, ya que en la ciudad se lleva a cabo un persistente proceso de reencuentro con la tradición mapuche

GRÁFICO 1 / Percepción de pérdida de la cultura mapuche en la ciudad



Nota: En una escala de 1 a 10, donde 1 significa “pierden la cultura mapuche” y 10 significa “mantienen la cultura mapuche”, en su opinión, ¿dónde se ubicarían los mapuche que viven en la ciudad, por ejemplo, en Concepción o Santiago.

Fuente: Encuesta CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, año 2016.

por parte de personas que son hijas o nietas de los primeros migrantes, quienes a través de la participación en actividades se reencuentran con sus raíces mapuches. Este proceso ha sido descrito en diferentes estudios (Aravena 2003; Cuminao 1998; Gissi 2001; Imilan 2010) y es bastante extendido en la ciudad de Santiago. En estos segmentos el aprendizaje del *mapuzugun* es importante y en parte explica la proliferación de cursos y talleres del idioma en los más diversos espacios asociativos y que permiten la emergencia de neo-hablantes. Por ello se requiere observar con mayor detención, y probablemente desde una perspectiva más cualitativa, el aprendizaje y práctica del *mapuzugun* en Santiago.

Las hijas e hijos de la migración han sido socializadas en ambientes urbanos accediendo a la cultura mapuche a través de sus padres y en la participación en organizaciones, pero sin duda el contacto con familiares en las comunidades de origen, especialmente abuelos, juega un rol central. La pertenencia a dos realidades a la que hacíamos referencia se expresa en visiones de mundo que, si bien poseen diferencias con las

TABLA 3 / Casamiento de hijas y hermanas

¿Ud. cree que estaría bien o mal si su hija o hermana decide casarse con una persona mapuche/no mapuche?		
	Urbano	Rural
Bien	63,7%	66,7%
Mal	1,1%	4,0%
Le da lo mismo	34,0%	26,0%
No sabe	1,3%	2,8%
No contesta	0,0%	0,5%
Total	100,0%	100,0%

Fuente: Encuesta CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, año 2016.

personas que permanecen en comunidades, en los ámbitos consultados en la encuesta mapuche CEP 2016 no resultan del todo divergentes con ellas. Me interesa destacar los resultados de tres preguntas que dan luces sobre algunas características del pensamiento urbano mapuche.

El primer punto se relaciona con la conformación de las familias. En las sociedades tradicionales el parentesco juega un rol relevante en la organización social. En contextos de múltiples adscripciones sociales, el parentesco (vínculos de consanguineidad y alianza) ha disminuido su rol, pero aún en sociedades indígenas contemporáneas su relevancia es alta, quizás ya no tanto en la organización de la vida cotidiana pero sí en términos simbólicos. La formación de nuevas familias puede dar una señal respecto al tipo de redes que se están construyendo en la sociedad mapuche; sobre esto, la encuesta mapuche CEP 2016 pregunta por la valoración sobre el origen del cónyuge de la hija o hermana del entrevistado/a. La respuesta mayoritaria es una valoración positiva frente a la posibilidad de un cónyuge no mapuche; sólo el 1,1% de los encuestados urbanos lo considera “mal”. Cuando la pregunta se hace respecto al matrimonio del hijo y/o hermano, la respuesta es similar: 0,9% considera “mal” la opción a una cónyuge no mapuche. Estas respuestas son coherentes con el resultado de la pregunta por los rasgos más importantes para mantener la cultura, donde el 96,7% de los encuestados urbanos dijo que “casarse o formar familia entre mapuches” no era central para la mantención de la cultura. Estas cifras muestran una apertura generalizada respecto a la conformación de relaciones de parentescos con personas no mapuches.

TABLA 4 / Propiedad de la tierra

De acuerdo a lo que ud. cree, ¿qué es mejor, que el dueño de la tierra sea la comunidad o que los dueños de la tierra sean las personas y sus familias?		
	Urbano	Rural
Las personas y su familia	74,6%	86,4%
La comunidad	20,4%	11,7%
No sabe	3,9%	2,0%
No contesta	1,1%	0,0%
Total	100,0%	100,0%

Fuente: Encuesta CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, año 2016.

Un segundo elemento se refiere a la visión sobre la propiedad de la tierra. La demanda por tierra ha estado en el centro del movimiento mapuche en las últimas dos décadas. Cabe destacar que la sociedad mapuche prehispana no tiene sistemas de propiedad privada; esta concepción surge de las relaciones coloniales. La imposición del sistema reduccional distribuye tierras por familias extensas; posteriormente se distribuyen títulos de dominio individual. En la encuesta mapuche CEP 2016 se pregunta por la valoración sobre el tipo de propiedad, oponiendo al individuo y su familia nuclear a la comunidad. Es necesario notar que esta oposición a veces no es tan clara, por los evidentes lazos de parentesco que cruzan a una comunidad. Sin embargo, la pregunta va orientada a descifrar la valoración por la propiedad privada (personas y familia) o de tipo comunitaria. Se podría pensar que la población urbana, expuesta a procesos más intensos de individuación y lógicas capitalistas de la economía, sería más proclive a la propiedad individual, sin embargo los resultados de la encuesta mapuche CEP 2016 señalan una dirección contraria (Tabla 4). La población urbana valoraría más la propiedad colectiva que la población rural, si bien sólo el 11,4% de los encuestados urbanos declara tener derechos de tierra en una comunidad.

El tercer elemento de comparación se refiere a la percepción del nivel de conflicto entre mapuches y no mapuches. Según la Tabla 5, la percepción sobre el grado de conflictividad entre entrevistados urbanos mapuches y no mapuches es similar. En primer término, ambos grupos de población expresan una percepción compartida respecto a la existencia de un conflicto: sólo el 20,5% de los encuestados mapuches y el 18% de los no mapuches

TABLA 5 / Percepción del conflicto entre mapuche y no mapuche

¿Cuánto conflicto hay en Chile hoy en día entre los mapuche y los no mapuche?		
	Urbano	
	Mapuche	No mapuche
Conflictos muy fuertes	15,1%	15,2%
Conflictos fuertes	29,7%	31,6%
Conflictos no muy fuertes	31,3%	30,6%
No hay conflictos	20,5%	18,0%
No sabe	3,2%	4,1%
No contesta	0,1%	0,4%
Total	100,0%	100,0%

Fuente: Encuesta CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, año 2016.

dijeron que no habría conflicto. Acto seguido, hay una lectura similar entre ambas poblaciones respecto a la intensidad del conflicto.

Otras preguntas que buscan develar la percepción sobre el conflicto mapuche-chileno se focalizan específicamente en la región de La Araucanía. En este conjunto de preguntas la población mapuche urbana en comparación a la rural tiene una apreciación de mayor conflictividad. Por ejemplo, el 62% urbano y el 48% rural expresaron que la situación de conflictividad en La Araucanía era “peor” que hace 10 años, así como el 72% de la población mapuche urbana percibe como “muy violenta” la convivencia en La Araucanía; el 62% de los encuestados mapuches rural estuvo de acuerdo con esta afirmación. Estos valores son altos y marcan una preocupación por la situación en La Araucanía. Ahora bien, en muchas comunidades se experimenta la violencia de forma cotidiana a través de un conjunto de situaciones que se diferencian de comunidad en comunidad, aun así, la experiencia de violencia es compartida mayoritariamente por los encuestados.

3 /

Fortalecimiento político y cultural

Desde la década de 1990 se han formado numerosas organizaciones en Santiago en las comunas con mayor concentración de población ma-

puche. Estas organizaciones son de tipo cultural y política, promueven y demandan la creación de sitios ceremoniales como canchas de Nguillatun y de Palin, y la construcción de *rukas* como sedes de organización en el marco de los programas de salud intercultural (Millaleo 2006).

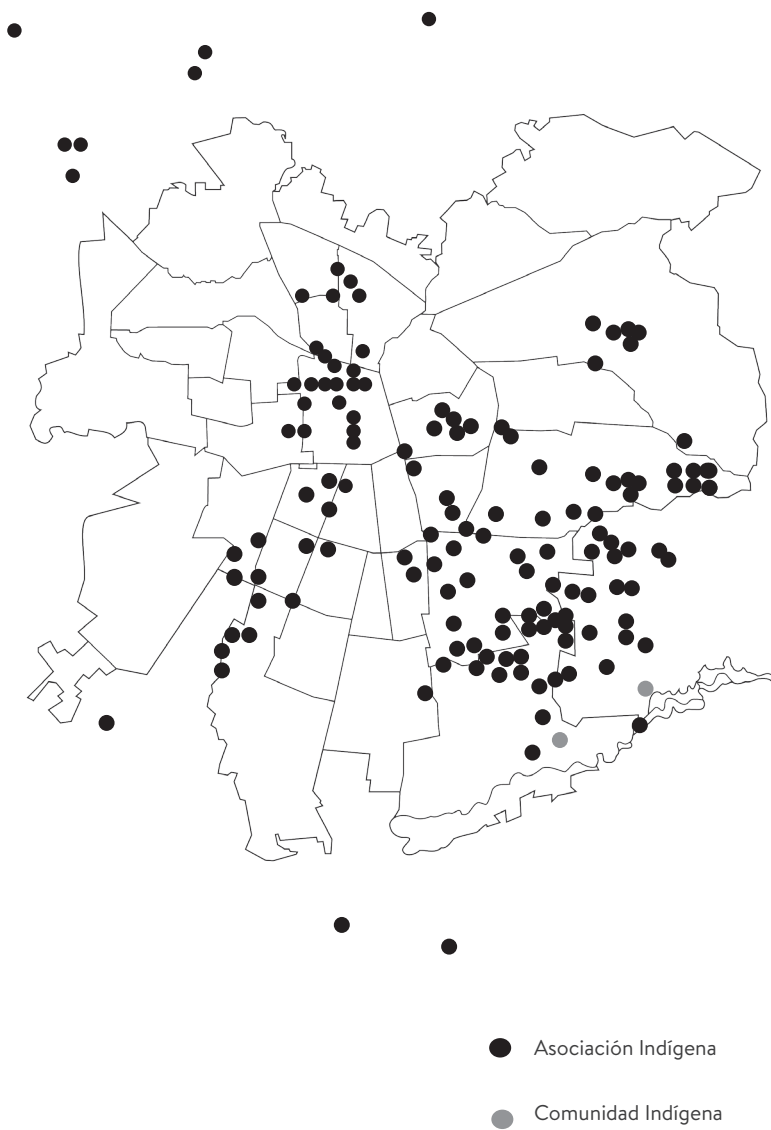
Las organizaciones juegan un rol central en la organización de demandas políticas y el fortalecimiento cultural de los migrantes en la ciudad. Es necesario realizar una distinción práctica entre ambos procesos. Se entiende por etnificación el proceso de adscripción de una persona a un origen e historia colectiva; en el caso latinoamericano la referencia al pasado es principalmente a un tiempo y origen prehispánico. Ahora bien, lo específico de lo étnico es que señala la movilización de este origen como recurso político para el reconocimiento colectivo (Martuccelli 2008). En efecto, la adscripción a raíces étnicas en este contexto tiene una expresión en el campo político. Pero también se produce un encuentro con raíces sostenido por un encuentro con prácticas culturales y cosmovisiones que emergen de la historia colectiva del pueblo mapuche. En este caso, se trata de un reencuentro con el *tuwün* y *rakizuum*, entre otros elementos de la filosofía y espiritualidad mapuche. La participación en organizaciones suele cumplir con ambas dimensiones al promover proyectos de reconocimiento cultural en los campos de la salud, la educación y la espiritualidad.

A fines del año 2014 la oficina de CONADI en Santiago registra la existencia de 195 asociaciones indígenas y 2 comunidades en la región Metropolitana. En los últimos diez años la cantidad de organizaciones prácticamente se duplicaron en la ciudad. Estas organizaciones se localizan a través de toda la ciudad. La Imagen 1 localiza las organizaciones registradas hasta septiembre de 2014 en Santiago.

En la encuesta mapuche CEP 2006 se preguntó por la valoración de los encuestados respecto a la importancia de tener acceso a lugares para la celebración de ceremonias y ritos. En ese entonces el 87,3 % respondió que este acceso era “muy” y “bastante” importante. En efecto, muchas de las organizaciones han surgido para demandar estos espacios. Al observar en términos comparativos las cifras de participación en las encuestas mapuche CEP 2006 y 2016, no se aprecia un cambio significativo.

La evolución muestra una estabilidad en la participación en Nguillatun tanto en el ambiente urbano como rural. Una afirmación signi-

IMAGEN 1 / Localización de asociaciones indígenas en la RM, según CONADI 2014



Fuente: Paulina Vera Fuenzalida. Geografía, Universidad de Chile. Registro de la Corporación de Desarrollo Indígena. Septiembre, 2014.

TABLA 6 / Frecuencia en la participación en Nguillatun 2006 y 2016

¿Con qué frecuencia participa ud. en Nguillatun?	2006		2016	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Frecuentemente	3,3%	23,3%	3,4%	15,1%
A veces	10%	21,6%	5,3%	22,3%
Rara vez	12,5%	13%	10,8%	16,6%
Nunca	71,2%	41,6%	69,0%	42,5%
No sabe	2,1%	0,5%	8,8%	2,5%
No contesta	0,9%	0%	2,7%	0,9%

Fuente: Encuesta CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, año 2016.

ficativa respecto a las preguntas sobre la participación en ceremonias es la que expresa “nunca” participar en ellas. El año 2006 el 71,2% de los encuestados urbanos afirmaron no participar “nunca” en el Nguillatun, mientras que el 2016 este segmento corresponde al 69%. De forma similar, respecto a la participación en Palin, el año 2006 el 82,1% de los encuestados urbanos afirmaron no tomar parte “nunca” de él, mientras que el 2016 fue el 82%. En la pregunta referida a la participación en el Wetripantu o Wiñol Tripantü se identifican valores más expresivos: el 2006 el 82,2% de los encuestados urbanos afirmaron no participar “nunca”; esta cifra disminuyó a 75% el 2016. Es importante notar que la participación en ceremonias y ritos promueve y fortalece la cultura de la población urbana. La estabilidad en la participación e incluso un incremento en estas actividades puede ser considerada un factor central en la reproducción y mantención de la cultura en la ciudad.

4 /

Vivienda y barrios étnicos

El acceso a la vivienda urbana para poblaciones indígenas ha sido un tema de reciente emergencia en el contexto chileno. Hasta ahora, las luchas por la vivienda, de una larga tradición en Chile como disputa urbana, no habían sido etnificadas. En años recientes se han

organizado un conjunto de comités de vivienda compuestos por habitantes de los pueblos originarios en numerosas ciudades del país. Estos comités están formados por habitantes que buscan la obtención de un subsidio habitacional y ser parte de la producción de la solución habitacional. Como respuesta a esta demanda, en el año 2007 se establece un convenio MINVU-CONADI para fomentar la construcción de conjuntos de viviendas con pertinencia cultural orientadas a personas de pueblos originarios. Desde entonces, un lento pero cada vez más activo campo de organización se ha desarrollado en torno al acceso a la vivienda social.

La demanda por vivienda ha jugado un rol muy relevante en Chile en la organización y movilización de los habitantes vulnerables de la ciudad (Garcés 2002). Las luchas por la vivienda jugaron un rol central en la conformación de la sociedad urbana durante el siglo XX. La emergencia de movimientos sociales, procesos de urbanización y de formulación de políticas tuvieron como trasfondo la búsqueda de un lugar en la ciudad bajo la forma del “sueño de la casa propia” (Espinoza 1998; Hidalgo 2004). Estas luchas por parte de lo que Lomnitz (1975) llamó “los marginados” son protagonizadas por personas que se asientan de forma informal, excluidos de las ofertas que el Estado o el mercado privado puede proveer. El acceso a la “vivienda digna” es un proceso también de integración a la sociedad, una forma de dignificar la presencia en la ciudad a través del reconocimiento por parte del Estado y la sociedad. Las luchas por la vivienda portan este componente de formación de ciudadanía que ha sido muy relevante como mecanismo político de integración (Murphy 2015). La situación de la vivienda indígena en Santiago, según la encuesta Casen 2013 (Valdés 2016), presenta una situación de mayor precariedad respecto a los habitantes no indígenas. De igual forma, se identifica un porcentaje de población indígena viviendo en condición de hacinamiento (17,7%) mayor que la población no indígena (13,2%). En este contexto, el acceso a vivienda económica subsidiada es muy relevante para el mejoramiento de la situación habitacional de los pueblos originarios en la ciudad. La encuesta mapuche CEP 2016 presenta un dato significativo para proyectar la importancia de las políticas de vivienda. En la Tabla 7 se identifica que

TABLA 7 / Origen de la propiedad

¿Cuál es el origen de la propiedad que ud. ocupa actualmente?	
Subsidio habitacional	37,2%
Compra / venta particular	28,6%
Cesión gratuita del Estado	2,5%
Herencia	8,2%
Otro	5,0%
No sabe	16%
No contesta	2,5%
Total	100%

Fuente: Encuesta CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, año 2016.

la principal forma de acceso a la vivienda es el subsidio habitacional; el 37,2% de los encuestados mapuches urbano accedió a la vivienda a través del subsidio habitacional.

El convenio MINVU-CONADI no supone la formulación de una política especial o programa de vivienda para pueblos originarios, pero sí lleva a cabo dos acciones concretas para facilitar y promover la participación de personas que pertenecen a los pueblos originarios: elimina la evaluación socioeconómica y permite la postulación individual sin núcleo familiar al subsidio habitacional. Hasta la fecha se han concretado una decena de proyectos en Viña del Mar, Padre Las Casas, Alto Hospicio y Santiago, entre otras. No existe un registro claro respecto a la cantidad de comités de vivienda vigentes en la actualidad, pero sí resulta clara la proliferación de este tipo de asociatividad (Molina 2016).

En razón a las reformas introducidas a la política habitacional en la última década –luego de los negativos impactos de la política habitacional de la década de 1990 (Rodríguez y Sugranyes 2004)–, se promueve la construcción de conjuntos habitacionales de pequeña escala cuyo diseño atienda necesidades y requerimientos específicas de sus habitantes. La práctica y reflexión sobre el diseño arquitectónico con pertinencia cultural para pueblos originarios se encuentra en un estado inicial, con poca profundización en procesos participativos que permitan a las comunidades involucradas imprimir sus intereses y necesidades en la ar-

quitectura y diseño urbano (Imilan et al. 2016). Hasta ahora el principal impacto de estos proyectos es la concentración de pequeña escala de población de pueblos originarios en conjuntos habitacionales. Como planteaba anteriormente, la población mapuche en Santiago se encuentra distribuida en diferentes comunas. Según los datos del censo de 2012, el 42,4% de la población reside en Puente Alto, Maipú, La Pintana, La Florida, Peñalolén y Cerro Navia. A partir de estos datos se aprecia una distribución dispersa por la ciudad; pero, aún más importante, en estas comunas no se identifican áreas específicas de alta concentración de población indígena. En efecto, la formación de estos barrios da origen a una nueva realidad socio-espacial en la ciudad.

Esta situación ha despertado algunas voces que plantean el riesgo de generar “guetos” en las ciudades a partir de proyectos de vivienda destinados a la población indígena. Más allá del uso corriente de la palabra gueto –su aplicación a la realidad urbana chilena resulta bastante imprecisa además de estigmatizadora–, es necesario recordar que la población mapuche en Santiago habita en comunas donde ya se concentra población vulnerable como consecuencia de las dinámicas neoliberales de producción del espacio que rigen en el país.^[3] En términos concretos, el tamaño de los proyectos, de entre 24 y 148 viviendas, no alcanzan una masividad significativa en el contexto de áreas urbanas donde ya se localizan conjuntos masivos de vivienda social. Más bien se puede decir que agrupar a población indígena y generar posibilidades de convivencia cotidiana presenta una oportunidad para el fortalecimiento étnico y cultural de sus habitantes (Molina 2016).

La participación en comités de vivienda ha implicado generar nuevas formas asociativas de etnificación. Surgen nuevos campos de disputas en el marco de la producción del espacio urbano que forja nuevos actores vinculados a la política habitacional (Ayenao 2016; Fuster 2015; Valdés 2016).

Un caso emblemático de proyecto habitacional ha sido el de la construcción de la Villa Bicentenario II en Cerro Navia. En efecto, en el año 2005 se formó el comité de vivienda Train Newen Ruka Mapu al

[3] La segregación socio-residencial en Santiago ha generado, en términos prácticos, una ciudad polarizada. Este tópico ha sido fuertemente discutido en el debate urbano chileno en las últimas décadas.

alero de diez organizaciones mapuches de esta comuna. El comité se forma antes de la existencia del Convenio MINVU-CONADI con la intención de que familias mapuches pudieran vivir juntas para fortalecer el vínculo con la cultura. Durante ocho años la organización realiza reuniones mensuales para gestionar su proyecto habitacional pero también para que los diferentes participantes se conozcan y cimenten futuras relaciones de vecindad. De forma habitual se realizan celebraciones mapuches tradicionales; muchos de sus miembros, especialmente los más jóvenes, encuentran un espacio para encontrarse con sus raíces mientras se construye en conjunto el “sueño de la casa propia”. Junto a las actividades de celebración se realiza una intensa actividad de presión sobre autoridades para lograr dos objetivos específicos: permanecer en la comuna y con ello mantener las redes sociales, y obtener casas y no departamentos. Ambos objetivos, en el contexto de la actual política habitacional gobernada por el precio del suelo, parecían complejos de alcanzar. Con movilización en el municipio y en el gobierno central el comité de vivienda mapuche logra incluso el liderazgo de otros comités de vivienda no mapuche que perseguían la permanencia en la comuna. Finalmente se logra el apoyo del gobierno local y central, lo que permite acceder a un terreno en el borde poniente de la comuna. Se construye un conjunto de 148 viviendas de dos pisos. El comité había trabajado con escuelas de arquitectura para explorar diseños con pertinencia cultural; finalmente se construyen casas convencionales: el comité sólo consigue frente a la empresa constructora definir el color verde de las fachadas y el nombre de las calles, que recuerdan personas y mártires de la lucha mapuche histórica y actual. Una sede social con forma de ruka y una cancha de Palín fueron proyectadas; adicionalmente se espera la próxima apertura de un jardín infantil intercultural. Desde su habitación el año 2013, se han formado una serie de organizaciones entre los vecinos, quienes realizan celebraciones tradicionales y también actividades junto a otras organizaciones de Santiago mapuches y no mapuches, por ejemplo actividades con el municipio (Imagen 2). La “villa mapuche”, como se la conoce, es un espacio de fortalecimiento cultural abierto al resto de la comunidad (Fuster 2015; Molina 2016).

IMAGEN 2 / Ceremonia de entrega de becas en conjunto Bicentenario, Cerro Navia (2013)



Cada proyecto habitacional para pueblos originarios que se ha concluido posee características propias (Imilan et al. 2016)^[4]; tanto sus modelos de gestión, así como el diseño de la vivienda y los espacios públicos son particulares. El costo de las viviendas y de cada proyecto que incluyen áreas comunes y algún tipo de equipamiento difieren, lo mismo el conjunto de actores que se involucran: municipios, fundaciones privadas, empresas privadas, oficinas de arquitectura, entre otros. En efecto, cada experiencia es única en su gestación, desarrollo e implementación. Más que el convenio MINVU-CONADI, es la relativa flexibilidad de la actual política habitacional la que ha permitido a los comités de vivienda, a través de la presión y la movilización, concretar sus proyectos.

En efecto, el principal aprendizaje de estos procesos es el desarrollo de nuevos saberes en la movilización de origen étnico en busca del re-

.....
[4] Basado en información obtenida en un estudio dirigido por el autor del presente texto se registraron proyectos en Viña del Mar, Padre Las Casas, Cerro Navia y Huechuraba. Agradecimientos a la familia Cariceo Huentecura y de Paulino Huentecura por compartir su experiencia de lucha y organización para hacer realidad la Villa Bicentenario

conocimiento para responder a una necesidad fundamental en mejorar la calidad de vida como es el acceso a la vivienda propia. Estas nuevas asociaciones promueven el reencuentro con las raíces mapuches en la búsqueda de un sentido del “habitar mapuche” en los nuevos barrios.

En la actualidad el acceso a vivienda urbana para pueblos originarios forma parte de la agenda de inclusión del MINVU. La no existencia de una política específica no ha sido obstáculo para un tipo de asociatividad que se fortalece a través del intercambio de experiencias y que puede responder a una de las demandas más sentidas por parte de los habitantes urbanos como es el acceso a la casa propia. En términos de pertinencia cultural parecen haber dos exigencias relevantes que no se relacionan con elementos arquitectónicos o de diseño específico, sino más bien con el tipo de gestión. Por un lado, el tamaño de los proyectos deben ser de una escala acorde con las formas de organización de la sociedad mapuche. En estos términos los proyectos deberían ajustarse a las necesidades del lof como unidad familiar tradicional: promover la construcción de conjuntos habitacionales de varias decenas o de incluso centenares de viviendas no se relaciona con la estructura social tradicional basada en la familia extensa, y que pese a todas las transformaciones que se experimentan en el espacio urbano sigue siendo relevante en términos simbólicos y organizativos. En segundo término, es necesario repensar las formas de tenencia: es un desafío explorar más allá de la propiedad privada y proyectar posibilidades de tenencia comunitaria.

Las políticas habitacionales en Chile tienen cerca de un siglo. En ellas se ha privilegiado de forma prácticamente exclusiva la propietarización, relegando a un espacio marginal prácticas de cooperativismo o de arriendo basado en propiedad pública. El caso de los pueblos originarios permite y requiere explorar otras formas de tenencia. Un ejemplo destacable es el proyecto de “barrio multicultural” construido en la ciudad de San Martín de los Andes, pionero en Argentina, al permitir la construcción de un barrio para habitantes mapuches y no mapuches con propiedad comunitaria (Millaleo 2016). En Chile, se están desarrollando en la actualidad algunas innovaciones en términos de ampliar el repertorio de acceso a la vivienda dentro del marco que entregan los instrumentos de la

actual política de vivienda^[5], no obstante el espacio de juego sigue siendo muy restringido. Para un impulso significativo se requiere de otro tipo de legislación e instrumentos de política pública y no necesariamente más recursos; se requieren espacios de participación reales que sean capaces de traducir en instrumentos las formas de organización tradicional y aspiraciones de la sociedad mapuche.

5 /

Conclusiones

Se puede ser mapuche en la ciudad. La residencia en espacios urbanos no elimina la posibilidad de mantener la cultura, si bien se encuentra bajo presión permanente, se arriesga a perder la práctica del idioma y la participación en ritos y ceremonias fundamentales para reproducir la cultura. Esta parece ser una conclusión posible a partir de los resultados de la encuesta mapuche CEP 2016.

La conformación de los mapuches urbanos ha cambiado en las últimas décadas, especialmente a través del fortalecimiento y expansión de la asociatividad en la ciudad. La creación de parques ceremoniales, espacios de encuentro en general y las más recientes organización y demanda por vivienda, están transformando el paisaje de las ciudades y, por sobre todo, las posibilidades de recrear elementos culturales en la ciudad. En efecto, en la actualidad se aprecia un proceso de consolidación de una forma de ser mapuche en la ciudad como resultado de una serie de disputas que han conducido al reencuentro con las raíces mapuches tanto de los migrantes como de sus hijas y nietas. Los nuevos segmentos mapuches urbanos se insertan en dinámicas globales pero también generan nuevos vínculos con las comunidades rurales a través de la movilidad y el uso de tecnologías de la información. Estas prácticas deben ser observadas con detención ya que en buena parte están transformando no sólo

[5] En los últimos años, particularmente la Municipalidad de Santiago, ha llevado a cabo algunas iniciativas como el arriendo de inmuebles de propiedad municipal o el intento de regularizar el subarriendo. También se cuenta en este contexto el apoyo a proyectos cooperativos.

a la población mapuche urbana sino también a la rural, inaugurando nuevos espacios de intercambio de ideas, objetos y saberes. Estos nuevos campos de intercambio pueden estar en la base de las similares valoraciones y percepciones entre la población mapuche urbana y rural sobre diversos temas, como identifica la encuesta mapuche CEP 2016 sobre la formación del parentesco, la propiedad de la tierra y la percepción de conflictividad entre mapuches y no mapuches.

Los proyectos de vivienda urbana para habitantes mapuches llevados a cabo hasta ahora muestran un límite claro: la adecuación de una política regular para grupos específicos ciertamente es insuficiente para la elaboración de políticas con pertinencia cultural. El reconocimiento cultural, del cual aún está en deuda el Estado chileno, se debe expresar también en la apertura de espacios para la co-construcción de políticas públicas, con una participación real y efectiva que supere la mera información y la consulta. En la política de vivienda –una dimensión muy significativa para la población urbana para superar desigualdades construidas históricamente– se encuentra una clave para generar condiciones adecuadas para el desarrollo de un habitar mapuche en la ciudad, con espacios de calidad para llevar a cabo la vida familiar y comunitaria.

Referencias /

Albó, X. (2006). “El Alto, la vorágine de una ciudad única”. *Journal of Latin American Anthropology* 11 (2), 329-350.

Ancán, J. (1994). “Los urbanos: un nuevo sector dentro de la sociedad mapuche contemporánea”. Pentukun, Instituto Estudios Indígenas - Universidad de la Frontera, Temuco, 5-15.

Ancán, J., y Calfío, M. (2002). “Retorno al país mapuche. Reflexiones sobre una utopía por construir”. *Working Paper Series - Ñuke Mapuförlaget* 6, 32.

Antileo, E. (2007). “Mapuche y santiaguino. El movimiento Mapuche en torno al dilema de la urbanidad”. *Working Paper Series - Ñuke Mapuförlaget* 29, 42.

___ (2012). “Migración Mapuche y continuidad colonial”. En *Comunidad de Historia Mapuche* (ed.), *Tā Ñ Fijke Zipa Rakizumelwün: Historia, colonialismo y resistencia desde el país Mapuche* (193-213). Santiago: Ediciones Comunidad de Historia Mapuche.

Aravena, A. (2003). “El rol de la memoria colectiva y de la memoria individual en la conversión identitaria mapuche”. *Estudios Atacameños* 26, 89-96.

Ayena, M. (2016). Hábitat residencial e identidad mapuche: Villa Rayen Mapu. Comunas de Padre las Casas, región de La Araucanía. (Tesis para optar al Grado de Magíster en Ciencias Sociales Aplicadas.) Universidad de la Frontera, Temuco.

Barth, F. (1969). *Ethnic groups and boundaries. The social organization of cultural difference*. Oslo: Bergen.

Bengoa, J. (1985). *Historia del pueblo mapuche (S. XIX y S. XX)*. Santiago: LOM.

___ (2000). *La emergencia indígena en América Latina*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.

Caniuqueo, S. (2006). “Siglo XX en Gulumapu. De la fragmentación de la Wallmapu a la unidad nacional mapuche, 1880 a 1979”. En P. Marimán, S. Caniuqueo, J. Millalén, y R. Levil (Hrsg.), *Escucha Winka! Cuatro ensayos de historia nacional mapuche y un epílogo sobre el futuro* (129-217). Santiago: LOM.

Cuminao, C. (1998). *El Gijatún en Santiago una forma de reconstrucción de la identidad mapuche*. Santiago: Universidad Academia de Humanismo Cristiano Editor.

Curivil, F. (2012). “Asociatividad mapuche en el espacio urbano”. Santiago, 1940-1970. En *Ta ñ fijke xipa rakizuameluwün. Historia, colonialismo y resistencia desde el país Mapuche* (155-186). Santiago: Ediciones Comunidad de Historia Mapuche.

Espinoza, V. (1998). “Historia social de la acción colectiva urbana: Los pobladores de Santiago, 1957-1987”. *EURE* 24 (72), 71-84.

Fuster, X. (2015). *(Re)conocimiento de la ciudad mapuche. Etnicidad y construcción del hábitat en la Villa Bicentenario de Cerro Navia*. (Tesis para optar al grado de Magíster en Hábitat Residencial). Universidad de Chile, Santiago.

Garcés, M. (2002). *Tomando su sitio: El movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970*. Santiago: LOM.

Gissi, N. (2001). *Asentamiento e identidad mapuche en Santiago: Entre la asimilación (enmascaramiento) y la autosegregación (ciudadanía cultural). Una Investigación cualitativa en la comuna de Cerro Navia*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile Editor.

Golte, J. y Adams, N. (1991). *El Caballo de Troya de los invasores. Estrategias campesinas en la conquista de la Gran Lima*. Lima: IEP.

Gundermann, H., Vergara, J. I., y Foester, R. (2005). Contar a los indígenas en Chile. Autoadscripción étnica en la experiencia censal de 1992 y 2002. *Estudios Atacameños* 30, 91-115.

Hidalgo, R. (2004). *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*. Santiago: Dibam.

Imilan, W. A. (2010). *Warriache - Urban Indigenous*. Munster: Lit Verlag.

Imilan, W. A., y Álvarez, V. (2008). “El pan mapuche. Un acercamiento a la migración mapuche en la ciudad de Santiago”. *Revista Austral de Ciencias Sociales* 14, 23-49.

Imilan, W. A., Vergara, G., y Huillipán, M. (eds.). (2016). *Pueblos originarios y hábitat residencial urbano. Diálogo sobre políticas habitacionales y pertinencia cultural en Chile*. Santiago: Conadi-INVI.

Lomnitz, L. (1975). *Cómo sobreviven los marginados*. México: Siglo XXI.

Marimán, P. (1997). “La diáspora mapuche: una reflexión política”. *Liwen* 4, 216-223.

___ (2006). “Los mapuches antes de la conquista militar chileno-argentina”. En P. Marimán, S. Caniuqueo, J. Millalén, y R. Levil (eds.), *¡Escucha Winka! Cuatro ensayos de Historia Nacional Mapuche y un epílogo sobre el futuro* (53-128). Santiago: LOM.

Martuccelli, D. (2008). “Etnicidades modernas: Identidad y democracia”. En D. Gutiérrez Martínez y H. Balslev (Hrsg.), *Revisitar la etnicidad. Miradas cruzadas en torno a la diversidad* (41-67). México: Siglo XXI: El Colegio Mexiquense: El Colegio de Sonora.

Millaleo, A. (2006). *Multiplificación y multiplicidad de las organizaciones mapuche urbanas en la RM. ¿Incremento en la participación mapuche o fragmentación organizacional?* ARCIS: Santiago.

___ (2016). “Barrio intercultural en San Martín de Los Andes, Argentina”. En W. Imilan, G. Vergara, y M. Huillipán (Hrsg.), *Pueblos originarios y hábitat residencial urbano. Diálogo sobre políticas habitacionales y pertinencia cultural en Chile* (82-85). Santiago: Conadi-INVI.

Molina, A. (2016). *Barrios étnicos en Chile: Conjuntos habitacionales con pertinencia cultural indígena. Experiencias para población Mapuche*. (Tesis para obtener el Grado Académico en Magíster en Desarrollo Urbano.) Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Montecino, S. (1990). “El mapuche urbano: Un ser invisible”. *Revista Creces* 30.

Munizaga, C. (1961). *Estructuras transicionales en la migración de los araucanos de hoy a la ciudad de Santiago de Chile*. Santiago: Universidad de Chile - Notas de Centro de Estudios Antropológicos.

Murphy, E. (2015). *For a Proper Home: Housing Rights in the Margins of Urban Chile, 1960-2010*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Rodríguez, A. y Sugraves, A. (2004). *Los con techo: Un desafío de la política de vivienda social*. Santiago: Ediciones SUR.

Sandoval, P. (2009). “Los rostros cambiantes de la ciudad: cultura urbana y antropología urbana en el Perú”. En C.I. Degregori (Hrsg.), *No hay país más diverso. Compendio de antropología peruana (278-330)*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

The World Bank (2015). *Indigenous Latin America in the Twenty-First Century*. Washington D.C.: World Bank.

Valdés, M. (2016). “Diagnóstico de la situación de vivienda de la población urbana indígena y no indígena. Casen 2013”. En W. Imilan, G. Vergara, M. Huillipán (Hrsg.), *Pueblos originarios y hábitat residencial urbano. Diálogo sobre políticas habitacionales y pertinencia cultural en Chile*. Santiago: Conadi-INVI, 22-29.

Valdés, M. (2016). *Los nuevos hábitats residenciales para población indígena urbana. El caso de la vivienda social mapuche, Villa Bicentenario II, comuna de Cerro Navia*. (Tesis para obtener el Grado Académico en Magister en Desarrollo Urbano.) Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Pueblos indígenas y su reconocimiento constitucional.

Formas de autonomía territorial y no territorial

Manuel Antonio Núñez P.

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

Resumen /

El presente documento quiere explicar las coordenadas generales del reconocimiento de los pueblos indígenas como problema político-constitucional y mostrar cómo las fórmulas de reconocimiento significativo derivan en un eje central de autonomía territorial y no territorial. Entre las variadas formas de autonomía se presta especial atención a las formas de representación política y a la autonomía territorial como objeto de reformas constitucionales, legales o incluso puramente reglamentarias. En la perspectiva de *lege ferenda*, el trabajo procura combinar los datos de opinión con las herramientas que, como punto de partida de las reformas, ofrece el derecho público chileno.

Resumen en mapuzugun /

Tüfa chi küzaw mew tukulpagey chum amulen ñi kom pu mapuche ñi mülen wallontu mapu mew ñi felen, ka ñi kisugünewal reke mapu ka itxo fill zugu mew. Fillke zugu tukulpageafuy kisugünewün mapu zugu ka kisutu ñi inkañpeal egün ñi tukulpageal fillke norüm azkünüzugü zewmaniegelu. Txürümgey pu che ñi rakizuam ka chem pilen kiñeke norüm azkünüzugü kelluntukulelu kom pu mapuche ñi zuam mew.

Introducción /

El presente documento tiene por objetivo explicar las coordenadas generales del reconocimiento de los pueblos indígenas como problema político-constitucional y mostrar cómo las fórmulas de reconocimiento significativo derivan en un eje central de autonomía. Para ello se reseñarán previamente las diversas respuestas políticas a la cuestión de la multiculturalidad y las vías jurídicas que permiten, en la experiencia histórica y comparada, el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas. Como no escapa a esta investigación el hecho de que en Chile la discusión se ha centrado, desde fines de la década de los ochenta, en el reconocimiento constitucional formal, ha parecido interesante incluir aquí algunas vías alternativas que pueden ofrecer ventajas al proceso constituyente formal.

Entre todos los contenidos posibles de la articulación de la relación entre pueblos indígenas y el Estado, este texto pretende centrarse en las formas de autonomía expresadas en el derecho de participación y en las fórmulas de gobierno territorial. Para ello se repasarán los modos de expresión del derecho a participar en las instancias decisorias y, en el caso de la autonomía territorial, se explicarán las posibles fórmulas a partir de las instituciones o figuras disponibles del derecho público chileno. Esto último pudiera parecer un contrasentido si la discusión contemporánea se ha planteado en los albores de un proceso de revisión de la Constitución que pretende ser un proceso constituyente, pero se puede

N. del A.: El autor agradece las observaciones proporcionadas a una versión preliminar de este trabajo a Isabel Aninat y Ricardo González. La responsabilidad por los errores y omisiones es, en todo caso, del autor.

explicar a partir de la existencia de algunas instituciones y arreglos que todavía no han dado todo de sí y que, por lo tanto, tienen un potencial no plenamente aclarado para la gestión de la autonomía incluso en un Estado unitario como el nuestro. Frente a la tentación de recibir todas las experiencias extranjeras y de poner cuanta etiqueta de “indígena” haya disponible para las recreaciones particulares de las instituciones generales, parece necesario detenerse previamente a revisar las potencialidades que tiene la reforma de las instituciones disponibles.

Este trabajo se apoya en los aportes disciplinares del derecho constitucional e internacional, tomando en cuenta la abundante literatura comparada en materia de gobierno y Constitución en sociedades plurinacionales y, eventualmente, también fragmentadas. Referencia especial se hará a los resultados contenidos en las encuestas mapuches del CEP del 2006 y 2016, que dan especial luz al conflicto político de la región de La Araucanía y alrededores.

1 /

El problema político-constitucional

Uno de los fenómenos que durante las últimas décadas ha puesto mayor presión sobre la idea de Estado-nación forjada en Chile tras la independencia y anexiones territoriales del siglo XIX, y sobre la noción de Constitución política asociada a ella, ha sido la demanda por el reconocimiento político de los pueblos indígenas. La ola actual de este proceso se remonta hacia fines de la década de los ochenta y principios de los noventa, época en la que principia a desarrollarse en la región el constitucionalismo multiétnico (Schilling-Vacaflo y Kuppe 2012, 347-34; Bengoa 2000, 86 ss.)^[1] y en que surgen los movimientos políticos que renovarían la discusión sobre la posición política del pueblo mapuche (Marimán 2012, 66 ss.; Pairican 2012, 199-204). Este movimiento etno-político, que busca rescatar la identidad indígena y expresarse políti-

[1] Una referencia al primer constitucionalismo indígena republicano en la región puede consultarse con provecho en Clavero (2008, 28-39). Allí Clavero caracteriza este primer constitucionalismo como asimilador y protector de indios.

camente dentro y fuera de los Estados nacionales, será aquí identificado con el término “indigenismo”. Si bien hay literatura que distingue entre “indigenismo” e “indianismo” (Favre 1998 y 2007; Ward 2017, 134-140), asociando el primero a las políticas estatales asimilacionistas de la primera mitad del siglo XX y el segundo a las fuerzas emancipadoras de la última fracción del mismo siglo, aquí se utilizará la voz “indigenismo” en el segundo sentido.

Como puede advertirse desde ya, el indigenismo descansa en la cultura y la identidad, pero va más allá de ellas en la medida en que busca politizarlas y expresarlas en términos de poder. En el plano filosófico, el indigenismo encuentra sostén en una variada gama de ideas políticas que van desde las teorías sobre el *reconocimiento de la diferencia* del comunitarismo (significativamente, entre otros, Taylor 1992) o las revisiones multiculturalistas del liberalismo (igualmente influyente Kymlicka), hasta las explicaciones neomarxistas críticas del colonialismo (Fanon, Mariátegui, Reinaga), pasando también por el magisterio social cristiano y la teología de la liberación (Gutiérrez 2000).

En lo jurídico, el movimiento se apoya en el Convenio N° 169 de la OIT (Convenio 169) y más recientemente en las Declaraciones Universal (2007) y Americana (2016) de Derechos de los Pueblos Indígenas, instrumentos que configuran el derecho a la libre determinación de su condición política o autodeterminación. Estas fuentes internacionales moldean una gama de derechos colectivos (libre determinación, participación, consulta, justicia colectiva, etc.) que obligan a revisar parte de los paradigmas más caros del constitucionalismo liberal-nacional, cuales son, en el caso de Chile –por mencionar algunos–, el principio de la unidad del Estado y el principio de igualdad ante la ley. El primero se expresa en la escueta fórmula del inciso 1° del Art. 3 de la Constitución, que declaró a Chile como un Estado unitario, y del que emana la unidad del poder político, la unidad del territorio, la unidad de la Constitución y la unidad del pueblo (Núñez 2005, 151). El segundo, por otra parte, se expresa en el inciso 1° del Art. 1° (a partir de la idea kantiana de la dignidad humana universal) y se desarrolla en el principio de la igualdad ante la ley.

El creciente desarrollo de las fuentes internacionales, potenciado en la región por una robusta jurisprudencia de la Corte Interamericana de

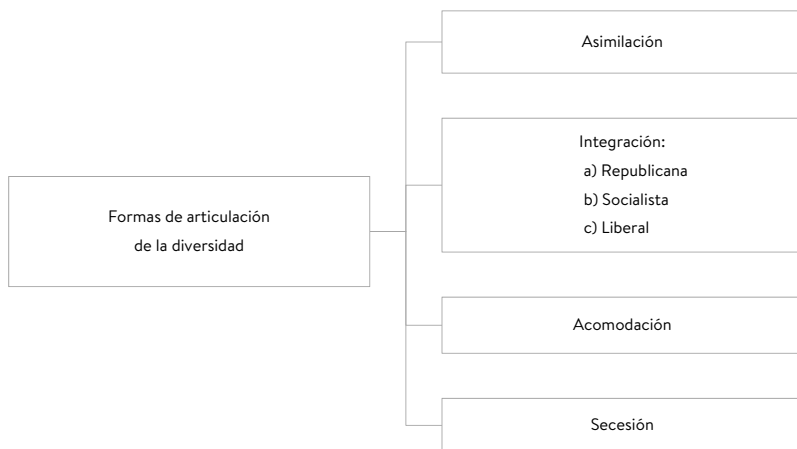
Derechos Humanos, refuerza la vertiente liberal del indigenismo –que Kymlicka (2003, 63) califica de “culturalismo liberal”– y reduce los espacios de discusión política a las formas en que debe darse el acomodo de la diversidad. En otras palabras, el indigenismo –por lo menos su vertiente liberal– ha conquistado una parcela importante del derecho internacional de los derechos humanos, incipientemente en la Liga de las Naciones (Niezen 2003, 31 ss.), luego en la Organización Internacional del Trabajo (Rodríguez-Piñero 2005), las Naciones Unidas y posteriormente en la Organización de Estados Americanos. Este exitoso proceso de “colonización” legal ha permitido la generación de un creciente *corpus* de estándares frente a los cuales los Estados, con mayor o menor margen de apreciación, deben responder.

En el plano interno, la demanda por reconocimiento político se expresa constitucionalmente mediante dos procesos, uno de negación y otro de afirmación. El primero busca excluir de las soluciones institucionales posibles todas aquellas estrategias que pretenden la supresión de las diferencias culturales entre los miembros de la comunidad política. Estas estrategias de “macro regulación” van, siguiendo la conocida taxonomía de Mc Garry y O’Leary (1993, 4), desde el genocidio y el etnocidio, hasta las más matizadas políticas de asimilación.^[2] Esta última, promovida en el Primer Congreso Indigenista Interamericano –en el cual Chile y la más importante organización mapuche de la primera mitad del siglo XX tuvieron alguna participación (Vergara y Gundermann 2016)– y consolidada en el Convenio N° 107 de la OIT, fue expresamente abandonada con la suscripción del Convenio 169. El proceso de afirmación busca, por su parte, que los ordenamientos políticos reconozcan la existencia de una pluralidad de culturas y, a partir de ello, de una pluralidad de pueblos.

Es importante destacar que de la sola pluriculturalidad no se coligen necesariamente consecuencias políticas-institucionales ulteriores al de-

[2] En otro trabajo, estos autores han desarrollado la diferencia entre estrategias “asimilacionistas” e “integracionistas”. Las primeras buscan la creación de una identidad pública común mediante la supresión de las manifestaciones privadas de la cultura, mientras que las segundas mantienen en la esfera privada las diferencias culturales promoviendo un “espacio público común” que les es indiferente (McGarry, O’Leary y Simeon 2008, 42).

Figura 1 / Formas de articulación de la diversidad



Fuente: McGarry, O’Leary y Simeon (2008, 42).

ber que establece el Art. 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).^[3] Es preciso algo más, como es la *constitucionalización* de los grupos en que residen esas culturas mediante su expresión en pueblos para exigir y practicar un derecho reconocido por el derecho internacional general de los derechos humanos (Art. 1º PIDCP) e, incipientemente de modo fundacional, por el particular de los pueblos indígenas: su libre determinación (Anaya 1996, 97 ss.). La pluriculturalidad –como asunto fáctico– deviene, entonces, en multiculturalidad cuando las múltiples culturas son “acomodadas” (y no asimiladas ni integradas) en el espacio político común. Este multiculturalismo no es, en todo caso, la única fórmula de acomodo. En efecto, la ciencia política identifica otras fórmulas tales como el consociacionalismo y el pluralismo territorial.

[3] “En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma”.

El multiculturalismo como problema constitucional

La pluralidad cultural se transforma en un problema constitucional desde que la comunidad que detenta aquella cultura comienza a reclamar por su libre determinación. Si antes pudo fusionarse con la cultura mayoritaria o limitarse a vivir su identidad en el ámbito privado (y, por lo tanto, mantener la cultura fuera del léxico constitucional), desde que pretende constituirse como pueblo transforma su aspiración en un problema doblemente constitucional: de constitución de la propia identidad política y de recepción de esa identidad en el ordenamiento constitucional estatal. Esa pretensión, de constituirse o re-constituirse como pueblo, es un fenómeno político que aquí se toma simplemente como un dato y, como tal, ella forma parte del contexto social al cual la Constitución debe responder.

2.1. La constitución de los pueblos: constitucionalización, organización y convivencia con el Estado

El primer problema reside en determinar el momento en que el grupo, la tribu, el clan o la comunidad se convierten en un pueblo y definen sus reglas de pertenencia. Esta pregunta –que es una pregunta constitucional no estatal– no es fácil de responder en ninguna parte del mundo ni menos en Chile. En efecto, para que haya libre determinación debe existir un pueblo y ese pueblo debe estar mínimamente organizado para articular y demandar sus pretensiones políticas. Para responder a la esencia de la autodeterminación, es la propia comunidad –y no el Estado– quien debe promover esta faz constitutiva. En otras palabras, no parece propio de la Constitución estatal el constituir ni enumerar a los pueblos indígenas. A la Constitución, por el contrario, sólo corresponde constatar la existencia de estos pueblos y proclamar el deber de respetar sus derechos.

Probablemente no es en la autoidentificación sino en la faz constitutiva y de representación donde se encuentran los mayores problemas para

la organización indígena. Esta es la continuación de un diagnóstico que proviene desde los tiempos de la colonia contra nuestras poblaciones indígenas por “no tener cabeza ninguna con quien se pueda tomar asiento de nada que tenga firmeza porque no hay persona ninguna entre ellos que obligue ni apremie por gobierno ni por justicia al cumplimiento de nada a nadie”^[4]. En efecto pareciera que las estadísticas muestran que en Chile se duplicó en la última década aquella parte de la población que se considera indígena y sin embargo no ha acontecido lo mismo con la organización indígena. Con la excepción de algunos interesantes atisbos organizativos en Atacama (como se verá en el caso de la ADI de Atacama La Grande) o Rapa Nui (a propósito de la administración del Parque Nacional Rapa Nui), todavía no es posible identificar con claridad a una organización que facilite la agencia política de los pueblos indígenas ni los procesos de negociación con el Estado. En el caso del pueblo mapuche esto es especialmente relevante, puesto que las organizaciones parecieran seguir fragmentadas incluso en el nivel básico de sus componentes étnicos tradicionales. Los datos de la encuesta mapuche CEP 2016 son significativos en cuanto a que, en promedio, el 81% de los mapuches, urbanos y rurales, carece de respuesta frente a la pregunta (abierta) sobre los grupos u organizaciones con las cuales se siente representado. Se cumple aquí entonces una de las variables –la falta de agencia efectiva– que, junto con la falta de identidad, suele ser identificada como una de las causas que explican la endémica deficiencia en la *performance* política de los grupos como titulares de derechos colectivos: sus deficiencias de organización (Nickel 1997, 235-252).

Asociada a la faz constitutiva del pueblo se encuentra la definición de las formas de pertenencia *adscriptivas* o *suscriptivas* (Gover 2010, 31). En el primer caso son los lazos de sangre aquellos que determinan la pertenencia al pueblo, mientras que en el segundo son los lazos familiares, la residencia o la autoidentificación. Desde la óptica crítica, las fórmulas adscriptivas que generan formas de etno-política han sido observadas como no liberales (Walker 1997, 160) y por ello es la fórmula de la autoidentificación la que predomina en el derecho internacional.

[4] Parecer de Luis de Merlo al Virrey del Perú, Gobernador de Chile entre 1610 y 1611 (cit. en Levaggi 2002, 34).

El segundo problema constitutivo se refiere al carácter excluyente o incluyente del pueblo constituido, esto es, si la definición de sí mismo admite la convivencia con otros pueblos en un mismo territorio o si, por el contrario, pretende la conformación de un territorio de soberanía exclusiva. Esta disyuntiva, que es resuelta en términos normativos por el alcance no secesionista que la doctrina atribuye al derecho de autodeterminación indígena (Anaya 1996, 97 ss.; Daes 1993), no parece de momento presente en Chile. De hecho, a excepción de algunas declaraciones de representantes del Parlamento Rapa Nui tras los conflictos del año 2010, la secesión no se muestra como una alternativa que manejen los pueblos indígenas en Chile. En el caso de La Araucanía, como se explicará más adelante, hay áreas como la municipal donde la encuesta mapuche CEP 2016 muestra una tendencia mayor hacia la integración que a la configuración de autonomías completas. Sobre ello Marimán (2013, 278) escribe que

cualquiera sea el nombre que se use para calificar la demanda mapuche –autonomía o autodeterminación–, la connotación es siempre la de reivindicar formas estatales modernas de vida política o formas tradicionales sui generis de vida política, dentro de los marcos del Estado chileno.

2.2. La constitucionalización a través del ius gentium y formas pacticias

Una primera forma de constitucionalización de los pueblos indígenas, esta vez de corte estatal, consiste en el reconocimiento de aquellos en los instrumentos tradicionales de juridificación de las relaciones de poder. Este reconocimiento conoce por lo menos dos vías tradicionales: la internacional y la constitucional nacional. A éstas se une una posterior, cual es la novedosa práctica de los acuerdos contractuales como vehículos de coadministración o *power sharing*.

Hace tiempo que la praxis política y la literatura publicista han venido socavando el carácter exclusivamente estatal del constitucionalismo. No es éste el lugar para recordar esa vasta bibliografía, pero sí es adecuado hacer presente que la teoría moderna ha identificado en los acuerdos

y pactos de la antigua diplomacia indígena una genuina tradición depositaria de valores, prácticas consuetudinarias y tradiciones básicas de las comunidades políticas (aquí es señero el aporte de Williams 1999, 99 ss.). Esa tradición, tras una lectura liberada de los paradigmas del Estado europeo post westfaliano, da buena cuenta de procesos constitucionales recíprocos: (i) en cuanto promovieron la constitución de una identidad política para negociar con las autoridades soberanas coloniales y (ii) en cuanto permitieron que estas últimas autoridades reconocieran en los indígenas la condición de sujetos con agencia política. Aunque, como advirtió hacia fines de la década de los noventa el relator especial sobre los tratados Miguel Alfonso Martínez, los tratados pudieron incumplirse de modo generalizado (Martínez, párr. 282), actualmente pueden ser un instrumento bilateral genuino de negociación.

Uno de los ejemplos más interesantes de un pacto constitucionalizado merced de la práctica política es el Tratado de Waitangi (1840), suscrito entre los ingleses y las autoridades maoríes de Nueva Zelandia. Si bien su naturaleza formalmente constitucional puede ser discutida, hay abundante literatura que reconoce en él una función constitucional y un innegable rol legitimador y fundacional del Estado neozelandés (Palmer 2008, 234 ss.), a la par de generar un proceso de transformación constitucional (Godfery 2016, 201) en tanto instrumento constitutivo (idem, 205).

En la práctica de la tradición pactista castellana –avalada por la doctrina del derecho natural– es también posible observar, a contar de siglo XVI, diversas formas de reconocimiento de la “entidad y personalidad de las comunidades indígenas” (García Gallo 1980, 160-162). En el caso chileno, es interesante el efecto institucionalizador de la conquista que apunta Bengoa para el Tratado de Quilín en la colonia (Bengoa 2007, 101) o la “orientación relativamente autonómica” que Téllez y otros asignan al Tratado de Tapihue en el Chile republicano (Téllez et al. 2011, 179).^[5]

[5] Véase la reciente edición de los parlamentos a cargo de Zavala, en cuya introducción se subraya, con abundante bibliografía, el carácter de “instrumento político-jurídico de relación entre el Estado colonial español y el pueblo mapuche” y como “espacio de relaciones sociopolíticas y culturales interétnicas” (Zavala 2015, 24).

Es oportuno tener presente que en Australia, un país del *common law* cuya historia de negación y cuyo debate sobre la constitucionalización^[6] guardan algún remoto paralelismo con el caso chileno, se ha generado un debate muy interesante sobre las ventajas de la vía pacticia (uno o varios acuerdos) como instrumento de solución a largo plazo de los conflictos con las comunidades indígenas australianas y de las islas del Estrecho de Torres (Brennan et al. 2005).

El legado de los tratados abre una vía para una nueva forma de acuerdos o pactos constitutivos que, fuera del léxico internacionalista y ya dentro del constitucional, ofrecen a largo plazo oportunidades de reconocimiento, de reconciliación y mecanismos incrementales y regionales de acomodo que bien pueden desafiar en ventajas a los instrumentos constitucionales unilaterales de reconocimiento. En efecto, estos últimos instrumentos, aun precedidos por procesos de consulta^[7], no dejan de ser mecanismos unilaterales que funcionan con lógicas muy similares a las propias de la legislación estatal y con las limitaciones por todos conocidas respecto de los procesos de consulta dirigidos por los gobiernos. Los instrumentos pacticios, en cambio, parten de un supuesto superior al de la consulta al reemplazar la “búsqueda del consentimiento” por el consentimiento hecho y derecho. Por otra parte, a favor de estos pactos también juega su carácter incremental, rasgo recomendable de las reformas constitucionales en las sociedades fragmentadas (Lerner 2011, 193 ss.). Además, la experiencia comparada muestra que la vía contractual es también una forma de arribar a consensos de convivencia e incluso de gestión administrativa, como se explicará más adelante.

2.3. La constitucionalización a través del reconocimiento judicial

Una segunda forma de reconocimiento constitucional consiste en integrar, mediante procesos judiciales de interpretación, a las comunidades indígenas y sus derechos en el lenguaje de las Constituciones vi-

[6] Es interesante ver la información que aporta la Comisión Australiana de Derechos Humanos. <https://www.humanrights.gov.au/publications/about-constitutional-recognition> [fecha de última visita: 16 de enero de 2017].

[7] Véase, para los encuentros auto-convocados y el llamado proceso constituyente indígena, el sitio <http://www.constituyenteindigena.cl/documentos/>

gentes. Siguiendo la línea de las altas jurisdicciones en la región, nuestro Tribunal Constitucional y la Corte Suprema han trasladado a la Constitución chilena parte de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas por las fuentes internacionales. Así, la jurisprudencia ha sostenido que el derecho a la consulta previa se sustenta en el derecho constitucional a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional, o que la cláusula de propiedad comprende a la propiedad indígena como derecho fundamental. Posiblemente sea éste el menos simbólico de los reconocimientos, pero ciertamente permite responder de modo parcialmente afirmativo a la pregunta por el reconocimiento constitucional de los pueblos en Chile. No debe despreciarse el valor “terapéutico” y reconciliador que, con todas las limitaciones del caso, puede tener la función de los jueces (Anaya 2000).

2.4. La constitucionalización a través de la reforma constitucional o del ejercicio del poder constituyente originario

Una tercera forma de reconocimiento constitucional consiste en la inclusión de cláusulas en los textos vigentes o, como pareciera estar aconteciendo hoy en Chile, en los procesos constituyentes originarios. Este camino caracteriza a buena parte de los recientes procesos constituyentes de la región (Gargarella 2013, 179 ss.) y es ahora uno de los rasgos distintivos más significativos del constitucionalismo latinoamericano. Como apunta van Cott, la incorporación de formas de reconocimiento, a la par de ser consecuencia de los movimientos indígenas de la década de los noventa, es también una estrategia estatal para aumentar los espacios de participación política como respuesta a la crisis de legitimidad y gobernabilidad ancladas en la baja calidad de los instrumentos de representación y participación (van Cott 2002, 45-46; Van Cott 2000, 6 ss.).

Estudios que han tomado como referencia los estados latinoamericanos identifican en las Constituciones de la región un espectro de soluciones que oscilan entre la negación y el reconocimiento intenso de la plurinacionalidad, con una clara preferencia en este último caso por los Estados unitarios y una menor intensidad en los federales (Lixinsky

2010, 264). Con todo, no debe olvidarse que de la omisión o escasez de reglas constitucionales no se sigue necesariamente la ausencia de reglas sub-constitucionales de reconocimiento de derechos a favor de los pueblos indígenas (el caso de Panamá o Costa Rica son buenos ejemplos de ello). Del mismo modo, de la riqueza de las reglas constitucionales no se sigue necesariamente un aumento en el disfrute de los derechos por los pueblos indígenas.

En el caso chileno, iniciativas de reconocimiento constitucional de esta naturaleza han sido comprometidas en el Acuerdo de Nueva Imperial, renovadas por la Comisión Especial de Pueblos Indígenas y la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, y posteriormente reiteradas en múltiples recomendaciones de órganos de tratados de derechos humanos (incluyendo en 2004 el acuerdo de solución amistosa ante la CIDH en el caso Huenteo), del Examen Periódico Universal (2009 y 2014) y del Instituto Nacional de Derechos Humanos. Se trata, en definitiva, de una reforma antiguamente prometida que se proyecta como una sombra en todas las discusiones sobre el cambio constitucional y que, con el paso del tiempo, pierde progresivamente su valor simbólico. Con todo, de la intensidad de su contenido depende en buena parte la posibilidad de calificar el resultado del proceso constituyente como una “nueva” Constitución.

a) Ámbitos de regulación

La cuestión principal que plantea el reconocimiento constitucional reside en determinar cuál o cuáles deben ser los contenidos de una forma de reconocimiento formal. La respuesta a esta pregunta depende de variables sociales que aquí no se pueden profundizar y, por lo menos, de tres variables jurídicas que aquí es pertinente recordar: la textura de las reglas constitucionales, los estándares internacionales y la experiencia comparada. La primera de ellas es el carácter breve o extenso del texto constitucional. En opinión de muchos, las constituciones breves y estructuralmente abiertas en cuanto a las soluciones políticas son las que mejor responden al paso del tiempo y a los cambios de la sociedad. Dicho de otro modo, no pareciera necesario esperar que una Constitución agote de una vez y para siempre la arquitectura institu-

cional de las relaciones de poder entre pueblos indígenas y el Estado. La regla del “menos es más” vale también para los diseños políticos interculturales. La segunda variable a tener en cuenta es el umbral que imponen los instrumentos internacionales. En términos de *hard law*, el Convenio 169 establece un cúmulo importante de derechos que las Constituciones no están obligadas a reiterar pero sí están inhibidas de obstaculizar. Por último, la experiencia comparada y las recomendaciones internacionales^[8] constituyen insumos necesarios para el diseño político interno.

Desde una perspectiva general, toda Constitución debe cumplir un rol esencial en el campo de las relaciones políticas, como es el mantener a raya las fuerzas centrífugas que amenazan la continuidad de la comunidad política (Bryce 1901, 255 ss.). En contextos pluriculturales o derechamente plurinacionales esta misión se redobra para evitar la asimilación forzada o la secesión. Surgen así funciones de reconocimiento, reparación, inclusión y reconciliación (Bashir y Kymlicka 2008) o, en la valiosa trilogía de Tierney, mecanismos de reconocimiento (lenguas, culturas y representaciones simbólicas de posesiones no tangibles), autonomía y representación (Tierney 2004, 183 y ss.).

Naturalmente, los modos constitucionales de abordar la cuestión no son siempre los mismos. En otras palabras, en términos normativos el fenómeno es enfrentado mediante declaraciones e instrumentos de diversa cualidad e intensidad. Habrá así textos constitucionales que parecerán ideológicamente más densos y prescriptivos a favor de la multiculturalidad (como acontece con Ecuador o Bolivia) y otros que parecerán más descriptivos de una realidad que siempre puede mutar; habrá Constituciones militantemente multiculturales y Constituciones consociativas; habrá, en definitiva, más de una forma de enfrentar el mismo fenómeno. En efecto, el reconocimiento constitucional aborda una pluralidad de elementos complejos que van desde el mero reconocimiento simbólico de la existencia de los pueblos indígenas (para lo cual no se requiere adscribir al multiculturalismo en términos ideológicos)

[8] Es interesante citar, entre otros, el estudio del Mecanismo de Expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas (2011). En términos comparativos, son también interesantes las Recomendaciones de Lund (OSCE 1999) y Ljubljana (OSCE 2012).

hasta el reconocimiento de derechos especiales, formas más sofisticadas de autonomía y la declaración del carácter plurinacional o intercultural del Estado. Lo que es pertinente subrayar es que la sola declaración simbólica (usual en varios de los proyectos de reconocimiento constitucional que han sido presentados en nuestro Congreso Nacional), no pasa de ser una fórmula no significativa de reconocimiento. Por fórmulas significativas se entienden aquellas que son capaces de hilvanar los símbolos con formas de empoderamiento que, sin romper con la integridad territorial de los Estados, permiten canalizar los derechos de participación y la libre determinación. Esta libre determinación no conduce, como ha quedado dicho, al secesionismo, sino más bien a formas de autonomía territorial y no territorial que empoderan a las minorías y que las mantienen (eso se espera) cohesionadas con el resto de la comunidad estatal.

b) La autonomía como eje del reconocimiento constitucional

El eje que transversalmente atraviesa prácticamente todos los ámbitos de regulación constitucional es la autonomía en dos tipos o modalidades que son complementarias. La primera de ellas es la autonomía territorial y se refiere a formas de descentralización o autogobierno dentro del país. La segunda es la llamada autonomía no territorial y alude a una variedad multiforme de técnicas de atribución de poder político a grupos determinados, donde la transferencia de poder no va asociada al control de un territorio específico. Estas formas de autonomía no territorial procuran esquivar las dificultades y conflictos propios del control territorial, reemplazándolo por otras formas de reconocimiento, representación y participación. Como apunta (Nimni 2013, 1), estas formas de autonomía aventajan a las primeras “en cuanto abarcan prácticas de gobierno que pueden tener lugar mientras las comunidades autónomas residen en espacios territoriales compartidos, evitando de este modo la a menudo letal competencia por la soberanía exclusiva”.

En el caso chileno, el carácter preferentemente mixto de la población, el predominio de los territorios compartidos con población no indígena y la concentración de la población indígena en las ciudades, parece aconsejar dirigir la mirada hacia esas formas de autonomía no territorial.

En efecto, tomando en cuenta las cifras globales de la encuesta mapuche CEP 2016, pareciera que –tratándose del más numeroso de los pueblos indígenas chilenos– la mayoría de los mapuches entrevistados (43%) se considera mapuche “y chileno al mismo tiempo”, con un fuerte predominio en este campo de los mapuches urbanos sobre los habitantes de zonas rurales (22%). Por otro lado, el alto número de parejas mixtas ha hecho que el 43% de los mapuches entrevistados declarasen que sus parejas eran chilenas o chileno-mapuche. Sólo un tercio (34%) de los mapuches entrevistados se consideró puramente mapuche. Estos datos parecen descartar soluciones etnocentristas de autogobierno exclusivamente indígena.

3 /

Formas de autonomía no territorial y, en particular, la participación y representación políticas

En la literatura y práctica comparada las formas de autonomía no territorial son amplias y de muy diversa naturaleza. Ellas comprenden una gama de mecanismos que facilitan la capacidad de acción política (*agency*) de los pueblos indígenas: a) el derecho de organización política, expresado a través de partidos o de organizaciones consuetudinarias propias reconocidas por el Estado; b) la capacidad de crear un derecho propio (usualmente consuetudinario) coercible frente a las instituciones estatales (como costumbre vinculante al menos en disputas entre miembros de una misma etnia) o propias (mediante la llamada justicia indígena); c) la capacidad de decidir sobre asuntos de naturaleza cultural como la educación, la lengua o la religión; d) el derecho de participación en las instancias decisorias de políticas estatales nacionales o locales; e) la capacidad para hacerse representar ante asambleas o cuerpos colegiados con poderes de decisión; y f) la autoridad para opinar a través de cuerpos consultivos locales o nacionales.

Como no es éste el lugar para referirse a todas estas formas de autonomía, importa aquí destacar aquellos mecanismos que permiten la participación y que tienen, en materia indígena, su fundamento en los estándares regionales (véase paradigmáticamente el caso *Yatama vs. Ni-*

caragua de la Corte IDH, párr. 225) y en el Convenio 169, particularmente en el deber de los gobiernos de establecer los medios para que los pueblos indígenas participen libremente en todos los niveles decisivos “en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan” (Art. 6.1.) y de participar en la formulación, aplicación y evaluación de planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente (Art. 7.1). Estos mecanismos ocupan en la literatura internacionalista, filosófica, politológica y comparatista un espacio de proporciones que contrasta, en el caso nacional, con el escaso interés que despertó en la encuesta CEP. La encuesta mapuche CEP 2016 sólo muestra un 17% de la población mapuche a favor de aumentar la representación política de su pueblo, cifra no muy distante del 19% a favor que registró la población no mapuche. Si estos datos se cruzan con las instituciones en las que los encuestados depositan su confianza, los resultados no son especialmente halagüeños para las instituciones clásicas de representación: entre los mapuches encuestados, un 56% declara no tener “nada de confianza” en el Congreso, al igual que en los senadores (47%) y diputados (50%).

¿Significarían estos datos que la pregunta por la representación es irrelevante? A mi juicio la respuesta es negativa. En efecto, los datos^[9] no hacen irrelevantes los mecanismos de representación política que precisamente apuntan a aumentar la representatividad y confiabilidad de las instituciones, pero sí anuncian sus limitadas capacidades en un sistema de representación ya deteriorado. De mantenerse esos niveles de desconfianza y combinarse con un inadecuado sistema de representación, es posible pronosticar un contagio equivalente hacia los nuevos representantes indígenas y, por lo tanto, el fracaso prematuro de la nueva institucionalidad de representación. De hecho, la práctica comparada indica que la eficacia de la representación indígena depende de muchos otros factores, como son el sistema electoral, los niveles de

[9] Nótese que el 48% de los mapuches entrevistados considera que el reconocimiento constitucional es un asunto al que el Gobierno debería dedicar su mayor esfuerzo. En la encuesta del interculturalidad del PNUD (2013) esa cifra es de un 83%.

participación^[10] e interés por los asuntos que exceden el gobierno local (muy poco genera desinterés en participar y mucho puede producir un desequilibrio y/o frustración entre los intereses del grupo y la política nacional), el apoyo financiero estatal o el tamaño y las características de los distritos electorales, por mencionar las más relevantes. La dependencia hacia las variables mencionadas debe además ser complementada con la dependencia que todo sistema de *power sharing* tiene respecto de elementos capitales del diseño constitucional, como son la forma de gobierno, la forma de Estado, el sistema electoral (incluyendo la configuración del derecho de sufragio), la existencia de mecanismos de participación directa (como el referéndum abrogatorio, que puede en ciertos casos transformarse en arma contra las minorías; véase Lijphart 2004, 99 ss.) y, por último, la institucionalidad sub-constitucional existente (cuyas lógicas no debiesen contradecir el diseño constitucional). La experiencia y las ciencias sociales aconsejan analizar los elementos en su conjunto y no, como es el hábito nacional, de forma fragmentada.

En la legislación comparada el derecho de participación en las instancias se canaliza a través de diversos mecanismos, entre los cuales cabe enumerar tres: a) asambleas representativas propias; b) facilitación de la constitución de partidos indígenas; y c) la participación en asambleas representativas. Veamos cada una.

a) *La configuración o reconocimiento de asambleas indígenas representativas paralelas a las estatales y diseñadas para relacionarse con el Estado.* La organicidad de estas asambleas puede provenir de las reglas de las propias comunidades indígenas (como lo recomiendan algunos estudios de derecho internacional, por ejemplo Campbell 2007, 527-529) o puede ser una estructura verticalmente impuesta por el Estado (como sería, de

[10] Si se toma como muestra a las comunas que integran la Asociación de Municipalidades con Alcalde Mapuche y se examinan las cifras de participación de las elecciones municipales de 2016, se pueden advertir porcentajes interesantes de participación respecto del total del padrón vigente. Si el promedio nacional de participación rodea el 35% del padrón electoral, en esas comunas se acerca y en algunos casos supera el 50%: Tirúa (61%), Cholchol (60%), Alto Biobío (59%), Renaico (56%), Puerto Saavedra (50%), Curarrehue (50%), Paillaco (47,5%) y Coyhaique (28.6%). El porcentaje menor se observa en la mayor de las seis comunas que a su vez es capital regional. Fuente: <http://www.servelecciones.cl>.

aprobarse, la institucionalidad que contiene el proyecto de ley que crea el Consejo de Pueblos indígenas).^[11] Desde la perspectiva funcional, hay varias alternativas, como puede ser el constituir las como cuerpos preferentemente consultivos (como sucede en Finlandia o Noruega) o en cuerpos con algún poder de decisión mayor (como es el caso de Suecia).

b) *La constitución de partidos indígenas.* Para lo anterior, suelen configurarse regímenes especiales de financiamiento y de exención a las reglas generales de constitución, con el fin de eliminar ciertas barreras a la entrada y favorecer la organización de estas asociaciones políticas. En el caso chileno, si bien no parece ser el presente el tiempo de los partidos (el 69% de los mapuches encuestados en la encuesta mapuche CEP 2016 indica tener nada de confianza en estas instituciones), se observan obstáculos legales que definitivamente entorpecen no sólo la asociación política indígena sino también la regional. Me refiero a la regla de la Ley de Partidos Políticos que, sin excepción, opone un grave obstáculo a la organización de cualquier partido regional que no sea capaz de constituirse en, a lo menos, tres regiones contiguas del país.^[12] Esta última restricción conduce, o a partidos indígenas tri-regionales o, lo que es más difícil, a partidos indígenas nacionales.

c) *La participación de los pueblos indígenas en las asambleas representativas nacionales o centrales.* Esta participación, además de justificarse en los términos normativos antes citados, se sustenta en políticas de inclusión de grupos históricamente desaventajados, y aparece reiteradamente señalada en diversos informes de comisiones asesoras (Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas 2008, 536; Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional 2014, 35; y Comisión Asesora Presidencial de La Araucanía 2017, 21) y propuestas políticas de diverso color y procedencia (Organizaciones Territoriales Mapuche 2006; Espina y García 2014, 20; y Huenchumilla 2015, 30). La encuesta mapuche CEP 2016 inquirió

[11] Boletín N° 10.526-06.

[12] Ley N° 18.603, Art. 3.

sobre esta forma específica de participación, y es interesante contrastar el magro 17% de encuestados mapuches a favor de aumentar la representación política de su pueblo con el 65% de ese mismo grupo que respondió estar de acuerdo o muy de acuerdo con la opción de crear cupos reservados para indígenas. Esta última cifra está alineada con el 83% mapuche y 82% aymara que, en la encuesta de interculturalidad del PNUD (2013), se pronunciaron afirmativamente a la pregunta sobre si debiese existir una ley que garantice algunos parlamentarios indígenas en el Congreso Nacional.

Sin el ánimo de ser exhaustivos, la participación en asambleas representativas se realiza mediante una variedad de instrumentos complementarios entre sí:

- i) Nombramiento gubernativo de representantes indígenas, eventualmente validado por elecciones internas.^[13]
- ii) Asignación de cuotas para las candidaturas.
- iii) Asignación de escaños reservados en una o ambas cámaras.
- iv) La configuración de distritos electorales con población indígena o preferentemente indígena, sea con sufragio universal o limitado a los miembros indígenas empadronados del territorio.
- v) La inclusión, en la organización interna de los parlamentos, de comisiones u oficinas con representación o participación indígena permanente.
- vi) La disposición de recursos y capacitación para la participación informada y significativa (es decir, con impacto en los resultados) en los procesos de toma de decisiones.

Como puede advertirse, sólo los tres primeros mecanismos implican en todo caso algún tipo de cambio constitucional. El cuarto –a menos que restrinja el derecho de sufragio a miembros de una etnia o excluya a estos últimos del derecho a participar en las elecciones no indígenas de

[13] Aunque no se trata de una asamblea legislativa, este es el sistema de representación que aplica la Ley N° 19.253 para integrar el Consejo Nacional de la CONADI. En efecto, los ocho representantes indígenas son designados por el Presidente de la República a propuesta de las comunidades y asociaciones indígenas (Art. 41 letra d).

eventuales distritos superpuestos— es materia de reforma legal; el quinto lo es de reforma reglamentaria cameral; y el sexto forma parte de los poderes administrativos ordinarios, ciertamente dentro de los marcos presupuestarios legales. Con todo, no escapa a este análisis que un eventual rediseño de distritos electorales con población preferentemente indígena (eventualmente de menor tamaño electoral e incluso, en ese caso, con fórmulas mayoritarias) va contra la corriente de la última reforma electoral que optó por la proporcionalidad y para ello precisamente amplió, en todo sentido, el tamaño distrital. Lo mismo puede decirse de la cuota, que para las mujeres fue expresamente descartada y sustituida por un sistema de proporciones nacionales aplicable a las listas.

Tomando en cuenta las recomendaciones de la última de las comisiones asesoras, pareciera que el camino más simple —o al menos el camino para comenzar— es el de los escaños reservados nacionales. De ser así, y no habiendo una representación de carácter territorial sino un distrito único de carácter nacional, lo lógico es que los representantes indígenas se incorporen a la Cámara de Diputados incrementando o manteniendo el número total actual de diputados (en este último caso habría que reducir el número de representantes territoriales). La opción por la Cámara Baja se explicaría —remontándose al origen de las razones que explican el bicameralismo— en que aquella asamblea es de representación ciudadana a diferencia de la Alta, que lo sería (retrospectiva y teóricamente hablando) de territorios. De este modo se reforzaría de paso el carácter territorial de un Senado estructurado sobre las regiones.

Este modelo de representación, que ofrece algunas ventajas frente a las cuotas, obliga a incorporar ciertos ajustes constitucionales y legales en la mecánica electoral, a saber, debiese trasladar al SERVEL la responsabilidad de llevar el padrón de votantes indígenas que, para otros efectos, lleva hoy la CONADI, y prever un régimen especial en materia de ciudadanía, con el fin de evitar contradicciones entre el derecho general de sufragio y estas formas de ciudadanía diferenciada (véase con detalle la relación de retos que plantean Aninat y González 2014, 4 ss. y el estudio del PNUD 2015, 48 ss.). Por otra parte, todas estas medidas legislativas de representación grupal —que deberían ser trabajadas en consulta con los pueblos interesados— sería óptimo que garantiza-

ran una adecuada participación de la mujer indígena (Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas 2011, párr. 31).

4 /

Autonomía territorial

Las recomendaciones internacionales aconsejan complementar el ejercicio del derecho de participación en las asambleas representativas con el diseño de fórmulas de autogobierno territorial que desplacen funciones del nivel central al local (así, por ejemplo, Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas 2011, párr. 33 e Inter-Parliamentary Union 2014, 11). En la misma dirección han ido las recomendaciones de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas (2008, 537), la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014, 34 y 54) y la Comisión Asesora Presidencial de La Araucanía (2017, párrs. 2.3, 5.1.3, 5.3). La primera de estas comisiones propuso el rediseño de las comunas para acercar sus bordes a los territorios indígenas y la participación indígena en los consejos regionales y concejos comunales. La segunda fue más allá y propuso la creación de regiones “plurinacionales y multiculturales” y del “municipio insular” y del “municipio autónomo indígena”. Estos últimos parecen ser parte de los municipios ordinarios (que funcionarían como municipios “administradores”) con quienes pactarían los recursos necesarios para su funcionamiento. El último de los informes, en cambio, parece optar más por fines que por estructuras; así, en él se recomienda la generación de una “instancia de diálogo permanente de carácter regional”, la promoción de modelos de gobernanza territorial que empoderen a los agentes locales o aumentar la transferencia de competencias hacia la región.

En el plano de las opiniones, la pregunta por la autonomía territorial es relevante en aquellas regiones de fuerte presencia indígena. Así, del universo mapuche encuestado en la región de La Araucanía por la encuesta mapuche CEP 2016 hay una gran mayoría (61%) que se considera mapuche frente una minoría (2%) que se considera chilena. Por otra parte, la alta concentración en zonas rurales (59%) del total mapuche que se considera primordialmente mapuche parece sugerir la

existencia de zonas sub-periféricas a las cuales parece aconsejable acercar las instancias de decisión.^[14] En el plano político, si bien se observa una tensión entre los movimientos “unionistas” y el surgimiento de las llamadas “identidades territoriales”, entre todas las discordancias parece haber consenso de que la autonomía demandada por el activismo político no es cultural sino territorial.

Al igual que en el caso de la autonomía no territorial, la primera pregunta de política constitucional que aparece es qué parte del diseño es de carácter puramente constitucional y cuál de carácter legal. En otras palabras, es preciso determinar qué parte de la fórmula arranca de la propia Constitución y cuál se funda en la legislación sub-constitucional. La respuesta a esta pregunta depende de los niveles de acuerdo y, como pareciera ser el caso, dados los bajos niveles de consenso sobre la respuesta^[15] pareciera que lo recomendable es que la Constitución se limitara a acompañar la arquitectura general del gobierno interior con cláusulas de salida excepcionales que permitieran el diseño de estatutos regionales o locales especiales. Un genuino reconocimiento constitucional demanda este pluralismo estatutario (al estilo del Art. 74 de la Constitución francesa), pero no requiere de especificaciones innecesarias que sólo contribuyen a atascar los acuerdos y a rigidizar las soluciones. El diseño de estas soluciones institucionales parece más propio de un debate político-legislativo que de uno político-constitucional (de nuevo aparece la máxima “menos es más”). Tampoco requiere, necesariamente, romper con el principio del Estado unitario (de nuevo aquí el ejemplo francés puede ser interesante para quien no quiera romper con la tradicional forma del Estado en Chile).

Entre las múltiples estrategias comparadas para transferir o compartir el poder en el territorio a favor de comunidades indígenas (véase

[14] Con todo, la información disponible parece sugerir que la autonomía territorial no estaría dentro de las prioridades políticas en materia indígena. En efecto, la encuesta de relaciones interculturales del PNUD (2013, 14) indica que sólo un 2% de los mapuches encuestados consideró la administración autónoma de los territorios como la política más importante en materia indígena.

[15] Salvo el caso de Rapa Nui, tampoco parecen haber, desde el mundo indígena, propuestas visibles y que se hayan mantenido de manera consistente a lo largo del tiempo.

González 2015 y Xanthaki 2015, 204-296) destacan: a) la constitución de entidades territoriales autónomas: comunidades o municipios autónomos; b) la participación en las instancias resolutorias de las oficinas territorialmente desconcentradas de entes con competencia nacional; c) la atribución de poderes a instituciones indígenas tradicionales con competencia territorial; d) la delegación de atribuciones o cogestión de asuntos locales a través de instrumentos pacticios o contractuales; y e) la atribución de poderes a instituciones comunales de participación vecinal territorial o de base con componentes indígenas.

4.1. Experiencias regionales de organización territorial

La renovación de la organización territorial que den lugar a formas de participación que mejoren la capacidad de acción política de los pueblos indígenas es un elemento básico de la reforma del Estado en Latinoamérica. Con todo, en la región ha habido más de un caso en el que el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas no ha sido acompañado de una reforma territorial, omisión que ha sido criticada en la literatura especializada.^[16] En otros países, en cambio, la reforma territorial ha considerado la creación de municipios indígenas o figuras equivalentes de autonomía territorial.

En la Tabla 1 se muestra una breve síntesis de las fórmulas constitucionales de administración local que se han ensayado en la Sudamérica hispanoparlante (se omiten las numerosas instituciones territoriales de carácter legal que multiplicarían el tamaño de la tabla) y México.

4.2. El estado de la cuestión en Chile

Estando vigente aquella suerte de silenciamiento o negación constitucional de la existencia de pueblos indígenas en el territorio nacional, las demandas por mayor incidencia en las decisiones sobre el territorio han debido canalizarse por alguna de estas tres vías: la administrativa, la litigiosa y la social-territorial.

[16] Véanse los ejemplos de México y Perú. Para el primero, Burguete (2008) y para el peruano, Dávila (2005).

Formas de autonomía territorial

País	Es parte del Convenio 169	Órgano territorial y legislación complementaria	Fundamento constitucional
Argentina	Sí	-	-
Bolivia	Sí	Autonomía indígena originaria campesina. Constitución. Ley N° 31, de 19 de julio de 2010. Ley marco de autonomías y descentralización.	Art. 289 ss. I. "Son autonomías los territorios indígenas originarios campesinos, y los municipios, y regiones que adoptan tal cualidad de acuerdo a lo establecido en esta Constitución y la ley. II. Dos o más pueblos indígenas originarios campesinos podrán conformar una sola autonomía indígena originaria campesina" (Art. 291).
Chile	Sí	-	-
Colombia	Sí	Entidades territoriales indígenas (ETI). Decreto N° 1953 de 7 de octubre de 2014, régimen especial de funcionamiento de las ETI hasta que se dicte la ley. ^[*]	Constitución, Art. 286. "Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley".
Ecuador	Sí	Circunscripción territorial indígena.	Art. 257. "En el marco de la organización político-administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos.

[*] Véase Corte Constitucional de Colombia, la sentencia C-489/12, de 27 de junio de 2012, demanda por omisión legislativa.

			Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos. Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción. La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones”.
México	Sí	Autonomías	Art. 2. “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico”.
Paraguay	Sí	-	-
Perú	Sí	-	-
Uruguay	No	-	-
Venezuela	Sí	Municipios indígenas. Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 8 de junio de 2005 (Art. 50) y Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas de 27 de diciembre de 2005.	

Fuente: elaboración propia.

La primera vía de canalización de la gobernanza indígena han sido las estructuras administrativas tradicionales y de cuño estatal. Estas estructuras se han caracterizado, en lo orgánico, por tener una forma jurídica universal –*one size fits all*– que ha prescindido del factor étnico y territorial en la organización administrativa. Así, hasta la dictación de la reforma constitucional de la Ley N° 20.193, que estableció los territorios especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández, la oferta de estructuras políticas y administrativas fue la misma para todo el territorio nacional: regiones, provincias y comunas, todas ellas con sus respectivas formas de organización. Este panorama determinó que los espacios naturales de influencia se redujesen a los municipios. Y si bien el proceso de reordenación de comunas que siguió al proceso de descentralización de los años setenta permitió la generación de comunas con alta población indígena en el norte y el sur de Chile, ninguna de esas comunas pudo organizarse como un municipio indígena propiamente tal. Por el contrario, las municipalidades fronterizas habrían tenido en muchos casos una “orientación asistencialista” continuadora de los procesos de colonización (Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas 2008, 122). Adicionalmente, hasta bien entrado este decenio, la administración de los municipios de mayor población indígena formó parte de la red de partidos nacionales (aunque mostrando en ocasiones formidables cambios de militancia) y fue en esa trenza de organizaciones donde tradicionalmente se canalizó el gobierno indígena local (Gundermann 2003, 63).

La gran innovación de la orgánica administrativa universal vino dada por la recepción de los procesos de consulta indígena que, a partir del año 2009, promovieron la pertinencia cultural de las decisiones administrativas y abrieron una segunda vía de participación, precisamente cuando las autoridades administrativas fallaron en el recién estrenado deber de consultar. Aquí surgió una inesperada vía judicial.

La segunda vía es entonces la judicial. Ella ha permitido valorizar los procedimientos de consulta previa exigidos por el Convenio 169 mediante la incorporación de formas autónomas y propias de participación indígena en los procedimientos administrativos. Esta valoriza-

ción convive sin embargo con algunas deficiencias sistémicas que no se pueden profundizar aquí y entre las cuales cabe señalar una hipertrofia discursiva que ha centrado en la consulta previa el debate sobre la participación.

Una tercera forma de participación ha sido de carácter social-territorial. Por organización social se comprenden aquí aquellas asociaciones voluntarias o cuerpos intermedios que permiten la participación de las comunidades indígenas en asuntos de gobierno o de administración. Estas formas de organización se rigen por algunas de las siguientes normas:

- a) La Ley N° 19.253, que regula la organización de asociaciones y comunidades indígenas. La dinámica original de esta legislación es más vecinal que territorial y, como consecuencia de ello, las comunidades son legalmente más relevantes que las asociaciones. Sin embargo, ocasionalmente la realidad ha invertido este diseño mediante la constitución de asociaciones indígenas que de modo interesante reúnen a numerosas comunidades con vocación de organización territorial. Es el caso del Consejo de Pueblos Atacameños, fundado como asociación indígena el año 1994 y que influye positivamente en la creación del Área de Desarrollo Indígena (ADI) de Atacama la Grande y del que posteriormente se escinde una segunda asociación, el Consejo de Pueblos Originarios del Alto Loa, vinculada a la ADI Alto El Loa creada el año 2003.

La dinámica de relaciones entre las ADI y las asociaciones indígenas constituye un fenómeno interesante de observar en la medida en que, legislativamente hablando, ni una ni otra organización fue diseñada con el propósito de organizar el gobierno territorial indígena y sin embargo se han ido combinando de una forma que se va acercando a ese fin.

Dentro de la Ley N° 19.253 se cuenta también la orgánica de representación indígena en el Consejo de la CONADI.

- b) La Ley N° 19.418, sobre juntas de vecinos y organizaciones comunitarias. Estas organizaciones, si bien no obedecen a un componente étnico en su diseño legal, pueden fungir en la práctica como órgano

representativo y con poderes de decisión en espacios territoriales indígenas.^[17] La capacidad de decidir sobre quienes habitan un territorio, propia de las autoridades consuetudinarias o ancestrales, bien puede coincidir en la práctica con la presidencia de alguna de estas organizaciones.

- c) La Ley N° 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. Esta ley le permite, por su solo ministerio (Art. 15 inciso 2), a las asociaciones y comunidades indígenas ingresar al catastro de asociaciones de interés público y, a partir de allí, participar en el Consejo Nacional o en los consejos regionales del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público. Al año 2016, el 4,7% de las 2.760 organizaciones de ese catastro^[18] son asociaciones regidas por la Ley N° 19.253.

4.3. Fortalecimiento de las formas vigentes de la organización territorial

Mientras el Congreso, los pueblos indígenas, sus comunidades, los intelectuales y los grupos de presión no respondan a la pregunta por el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y su impacto significativo en el gobierno y administración, parece todavía posible fortalecer las formas existentes y avanzar hacia instrumentos más específicos de ordenación del territorio.

a) Pueblos indígenas y administración comunal

En Chile, el modelo de legislación unitaria no reconoce la existencia de municipios indígenas, si bien hay municipios que han sido creados precisamente en razón del alto porcentaje de población indígena

[17] Véase el interesantísimo caso fallado por la Corte de Apelaciones de Iquique, el 19 de diciembre de 2014, rol 541 2014, *Ticuna y otros c. Cía. Minera Cerro Colorado*, confirmada por la Corte Suprema el 1 de abril de 2015, rol 130-2015.

[18] El catastro puede consultarse en <http://fondodefortalecimiento.gob.cl/que-es-el-catastro/>

que habita el territorio (es el caso de la comuna de Alto Biobío)^[19]. A partir de este dato legislativo es que las estructuras municipales no se perciben necesariamente como entidades de representación indígena incluso en el caso de ser lideradas por un alcalde indígena. Menos aun son concebidas como entidades políticas indígenas. En el área judicial, el litigio que generó la aprobación del plano regulador de la comuna de San Pedro de Atacama –dirigida por una alcaldesa atacameña– es una buena muestra de aquello.^[20]

Con todo, hay un hecho llamativo en la encuesta mapuche CEP 2016 y es que en los mapuches encuestados parece haber menos desconfianza en los alcaldes (33%) que en otro tipo de autoridades estatales. Por otro lado, las autoridades tradicionales, como el/la lonko, el/la machi, o la dirigencia comunitaria parecen sorprendentemente no respaldados por los mapuches entrevistados: para estos tres casos el 48%, el 65%, y el 45%, respectivamente, declara no saber o no responde a la pregunta por los grados de confianza. A continuación me referiré a tres aspectos críticos de las organización municipal que inciden fuertemente en el gobierno territorial indígena. Me refiero a la conformación del territorio comunal, a la situación de las poblaciones

.....
[19] Si bien no se trata de un municipio que técnicamente pueda ser calificado de indígena, Alto Biobío fue creado en cumplimiento de un acuerdo de solución amistosa entre el Estado de Chile y los peticionarios en el contexto de una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Véanse los antecedentes en la tramitación del proyecto Boletín N° 3342-06, que terminó siendo la Ley N° 19.959 de 2004, y el informe de la CIDH (2004), Informe N° 30/04, petición 4617/02, solución amistosa, Mercedes Julia Huenteaño Beroiza y otras, 11 de marzo. La comuna fue escindida del municipio de Santa Bárbara. Es interesante la opinión de quien fuera a la sazón alcalde de Santa Bárbara. El edil reclamó que se trataba de un proyecto inconcluso y que “un aspecto trascendental en el tema en estudio es el de la conformación de la población que habitaría en Alto Biobío. Al respecto, resulta evidente que habría predominio de pehuenches, lo que puede desencadenar una espiral de discriminación hacia los habitantes que no pertenecen a dicha etnia, como ya ha venido ocurriendo desde un tiempo a esta parte. De este modo, se generarían serios problemas en materia de derechos humanos”. Biblioteca del Congreso Nacional (2004). Historia de la Ley N° 19.959, que crea la comuna de Alto Biobío en la región del Biobío, s.l., p. 18. Desde su creación hasta la fecha, la comuna ha sido siempre dirigida por un alcalde indígena (Félix Vita Manquepi y luego Nivaldo Piñaleo Llalúen).

[20] Corte Suprema, 13 de julio de 2011, *Consejo de Pueblos Atacameños c. COREMA* región de Antofagasta, rol 258-2011.

indígenas urbanas y a las posibilidades de indigenización de una comuna por la vía electoral ordinaria.

(i) *Conformación territorial*

Como se decía antes, salvo alguna contadísima excepción, la estructura territorial de los municipios nacionales no ha obedecido a factores territoriales propiamente indígenas. De allí que la única recomendación que en esta materia emanó de la Comisión de Nuevo Trato se refirió a los límites comunales:

Se sugiere rediseñar las comunas de tal manera de favorecer la correspondencia entre los límites político-administrativos y los límites de las comunidades y territorios indígenas (...) Tal rediseño deberá tener en cuenta, como criterio fundamental, las definiciones territoriales propias de los Pueblos Indígenas, de conformidad con sus pautas culturales y sus formas de organización socio-espacial (Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas 2008, 537).

Esta recomendación de la Comisión no es fácil de seguir si se tiene en cuenta la indefinición material de dichos territorios, la relativa confusión entre las pretensiones puramente propietarias y las aspiraciones políticas propias del autogobierno comunal, el carácter extraordinariamente minoritario de las comunas con población mayoritariamente indígena y, en fin, la natural resistencia que podría generar el aumento de un territorio a costa de espacios que eventualmente son administrados por otro municipio. A todos estos datos la encuesta mapuche CEP 2016 añade uno de capital relevancia: frente a la pregunta “¿Diría Ud. que las comunidades mapuches deberían integrarse más al resto de Chile o deberían tener más autonomía del resto de Chile?” un 71% de los mapuches respondió que las comunidades deberían integrarse más.

Las dificultades y la muestra invitan a pensar en soluciones menos atrevidas para arreglar un buen punto de partida. Entre ellas surge una alternativa más simple para situaciones de territorialidad compleja: es la noción de comuna, que desde la perspectiva jurídica administrativa es la base territorial de un municipio que puede administrar más de una comuna. De existir territorios particulares (por ejemplo alejados y con

un porcentaje relevante de población indígena), existe la posibilidad de crear una comuna adicional que fuese administrada por el mismo municipio pero que podría recibir de éste algunas facultades administrativas.

Otra alternativa más simple todavía consiste en organizar el diseño para que fuese posible lograr acuerdos de co-administración (*co-management arrangements*) entre los territorios –constituidos como comunas o como juntas vecinales– y la administración. Los acuerdos entre autoridades administrativas o cuasi-administrativas y comunidades o asociaciones indígenas han sido en Chile una herramienta útil para gestionar parques nacionales y son, en la experiencia comparada, instrumentos probados de empoderamiento local. Debe hacerse presente que para los municipios no indígenas la Constitución y la Ley orgánica de municipalidades ofrecen una alternativa neutra de organización del territorio que puede fungir como instrumento de participación de territorios especiales dentro de la comuna. Se trata de las “unidades vecinales”, territorios que –de acuerdo con la Constitución– tienen por objeto propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana (Art. 118, inciso 7). Si bien estos distritos son dirigidos por juntas de vecinos y no por comunidades, bastaría con una modificación a las Leyes N° 19.418 y 19.253 para construir un puente entre esas juntas y las comunidades indígenas.

(ii) *Poblaciones indígenas urbanas en municipios no indígenas*

Para las poblaciones indígenas urbanas que habitan núcleos de conformación mayoritariamente no indígena, la respuesta a la demanda por incidencia diferenciada puede radicar en la generación de escaños reservados para representantes de distritos indígenas (en caso de que sea posible identificarlos territorialmente) o simplemente garantizar, mediante escaños reservados en los concejos, una proporción equivalente de la población indígena a que pueda tener sus propios representantes en los órganos de representación vecinal de la comuna. Esta última es la línea que siguió la Comisión de Verdad y Nuevo Trato (2008, 537).

(iii) *Municipios indígenas por conformación personal*

Otra posibilidad de “indigenizar” un municipio, que prescinde de reformas legislativas, consiste en la elección de candidatos a alcalde o miembros del concejo provenientes del mundo indígena. Esta es, claro está, una vía no institucional. En este caso, la estructura formal-legal se presta para la constitución de un gobierno comunal indígena si, al menos, dichas autoridades pertenecen al pueblo predominante en la comuna o agrupación de comunas que sirven de espacio competencial a la municipalidad. Con todo, este fenómeno no parece haberse dado de manera intensa. En efecto, la fuerza de las instituciones legales-administrativas y la presión de las estructuras estatales regionales y nacionales parecen haber impedido que los municipios de alta población indígena se naturalizaran como municipios indígenas.

La falta de identificación entre el municipio con alcalde o alcaldesa indígena y las formas consuetudinarias de representación impiden que la participación del municipio pueda ser considerada como una iniciativa indígena en sí misma. En otras palabras, tanto da que el municipio sea dirigido por un alcalde indígena con mayoría o totalidad de concejales indígenas (como acontece proverbialmente con el Municipio de Isla de Pascua) como que el municipio sea enteramente administrado por no indígenas. Aquí se presenta un problema interesante que aunque no puede ser abordado con profundidad en este lugar debe ser subrayado: si los procesos de consulta indígena buscan la participación y, en última instancia, el consentimiento de los pueblos interesados, cabe preguntarse si esos pueblos no pueden adherirse y actuar voluntariamente a través de las formas jurídicas que el derecho constitucional y el administrativo nacional han entregado a la generalidad de la población. Posiblemente una interpretación formalista del Convenio 169 y de la legislación administrativa nacional impediría concebir a un municipio de composición indígena como una organización representativa. Sin embargo, la cláusula de flexibilidad del Convenio 169 (Art. 34) bien puede invitar a una revisión de exigencias como la consulta cuando se produce esa superposición entre las estructuras formales-legales (la organización municipal) y las estructuras sociales. En efecto, si se admite

que una junta de vecinos puede fungir de organización representativa, es plausible preguntarse si puede decirse lo mismo tratándose de comunidades que actúan a través de sus respectivos municipios.

b) La organización territorial más allá de la comuna

Como se recordó antes, para el gobierno de las regiones se ha propuesto desde la existencia de escaños reservados para indígenas en los órganos colegiados hasta la configuración de regiones indígenas. En zonas extensamente caracterizadas por la mixtura de la población, la segunda de estas ideas parece algo voluntarista e ingenuamente confiada en los poderes terapéuticos de la ley. La primera, forma típica de ejercicio de autonomía no territorial, parece aceptable e incluso saludable. También es recomendable la integración de representantes indígenas en las oficinas regionales de aquellos servicios encargados de adoptar decisiones que afectan a los pueblos (por ejemplo en materia de medioambiente), reforzando así el rol que persiguen los procesos de consulta.

La tesis que se propone aquí tiende a escapar de lo legislativo e invita a confiar más en las formas espontáneas de organización que en las verticales, impuestas por el legislador.

(i) Formas de asociatividad y participación que amplían el control sobre el territorio: alcaldes, municipios y asociaciones indígenas

Las formas de asociatividad permitidas por la Constitución, respecto de las municipalidades, y la Ley N° 19.253, respecto de las asociaciones indígenas, han dado lugar a dos formas interesantes de extensión del gobierno sobre el territorio. Si bien no se trata de fórmulas que permitan la gestión integral de territorios dotados de competencias y personalidad jurídica propias del derecho público, ellas han permitido de modo incipiente –y “de abajo hacia arriba”– la generación de espacios de confluencia y de identidad que en el futuro podrían servir de base territorial para espacios de autogobierno local.

El 14 de enero de 2014 se constituyó en Renaico la Asociación de Municipalidades con Alcalde Mapuche, a la cual han adherido las municipalidades de Alto Biobío, Cholchol, Curarrehue, Galvarino, Renaico,

Tirúa, Puerto Saavedra y últimamente Coyhaique. Aunque los fines de esta asociación son amplios y la continuidad de sus territorios es inexistente, ella constituye un ejemplo formidable de organización indígena con las herramientas que ofrece el ordenamiento administrativo vigente. En efecto, de trascender el hecho contingente de tener o no un alcalde mapuche, las municipalidades con identidad poblacional mapuche bien podrían construir acuerdos que integrasen espacios mayores que los comunales que se encuentran adscritos al municipio. Para lo anterior no se requiere de actividad legislativa ni constituyente alguna.

Una segunda práctica se observa en el Norte Grande y muestra cómo la conexión entre la institucionalidad propia de las áreas de desarrollo indígena y de las asociaciones puede generar espacios de participación territorialmente mayores que los que asegura el régimen de las comunidades. En el Área de Desarrollo Indígena de Atacama la Grande, una Asociación indígena –el Consejo de Pueblos Atacameños– ha extendido los espacios territoriales de las comunidades mediante la integración de los presidentes de dieciocho comunidades indígenas. Si bien su misión y visión^[21] no parecen describir propósitos vinculados a la autodeterminación, es interesante ver cómo en este caso se unen una estructura asociativa menor de la Ley Indígena (las asociaciones indígenas, de acuerdo con la Ley N° 19.253, “no podrán atribuirse la representación de las Comunidades Indígenas”) con una estructura administrativa diseñada más para la focalización de inversión pública que para el desarrollo político del territorio.^[22] Esta estructura híbrida, mezcla de territorios administrativos con organizaciones de derecho privado, es un formidable intento por conseguir formas de autonomía sin recurrir al legislador.

(ii) *Territorios especiales*

La Constitución dispone la creación de territorios especiales que, como las asambleas provinciales y los tribunales contencioso adminis-

[21] Véase <http://www.lickanantay.com/#!/-nuestra-organizacion/>

[22] Las áreas de desarrollo son definidas como “espacios territoriales en que los organismos del Estado focalizarán su acción en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas y sus comunidades” (Art. 26 de la Ley N° 19.253).

trativos de la Constitución de 1925, duermen el sueño de los justos. La recomendación aquí es muy simple: cumplir con el mandato, experimentar con Rapa Nui y, con ese proceso probado, examinar la posibilidad de extenderlo a territorios no de ultramar.

5 /

Conclusiones y recomendaciones

- La constitucionalización de los pueblos indígenas parte de un dato fáctico: la existencia de una variedad de culturas que, a partir de un momento histórico, se erigen en pueblos con aspiraciones políticas, la cual busca expresarse en diversas formas de reconocimiento. Estas formas de reconocimiento se manifiestan en instrumentos pacticios, procesos jurisprudenciales y procesos constituyentes.
- Si bien la discusión se ha centrado en los procesos constituyentes, la experiencia y el valor de los instrumentos pacticios aconsejan incorporarlos como herramientas de distribución del poder particularmente a nivel territorial.
- Como principio orientador general de la reforma se aconsejan las regulaciones generales y habilitadores de regímenes especiales antes que fórmulas detalladas que dificulten el avance del proceso (“menos es más”). Un segundo principio orientador, especialmente en materia territorial, aconseja agotar las posibilidades de las instituciones existentes y arraigadas antes que ensayar con nuevos experimentos.
- Las respuestas constitucionales significativas en torno a la cuestión de la pluriculturalidad giran en torno al concepto de autonomía y hallan su respaldo en diversos instrumentos internacionales. Estas fuentes internacionales, de variada naturaleza y espesor, tienden a configurar un arsenal de respuestas basadas en derechos colectivos. A menos que los Estados se desvinculen de la orgánica internacional que apoya los derechos de la colectividad y las expresiones indígenas del derecho a la libre determinación, pareciera que la tendencia va por conceder espacios de autonomía grupal antes que derechos de carácter individual.

- La autonomía tiene dos expresiones: la territorial y la no territorial. La dispersión de la población, la concentración de población indígena en núcleos urbanos de población mixta y la percepción expresada en las encuestas, invitan a reflexionar sobre el valor de las formas de autonomía no territorial y, entre ellas, las técnicas de participación en los asuntos nacionales mediante la representación parlamentaria. Esta última es en la encuesta una opción valorada, particularmente por el pueblo mapuche, y tiene respaldo en la mayoría de los informes de las comisiones asesoras presidenciales.
- La dificultad de instaurar una ley de cuotas o de redefinir los distritos electorales frente a las últimas reformas que pusieron fin al sistema binominal, aconsejan tomar como punto de partida la configuración de escaños reservados en la Cámara de Diputados y en número proporcional a la población indígena nacional.
- Entre los obstáculos legales a remover con el objetivo de reforzar los derechos de participación política indígena, parece necesario revisar los requisitos de constitución de los partidos, que impiden la organización de partidos de extensión menor a tres regiones contiguas.
- Hay buenas prácticas parlamentarias que refuerzan los derechos de participación y que no requieren de reforma constitucional ni legal, como es la organización interna de comisiones permanentes con participación indígena y destinadas a analizar las propuestas legislativas que les conciernan.
- Por lo que se refiere a la autonomía territorial, la estrategia de definir puntos de partida sobre instituciones conocidas parece una solución viable. Los datos que arroja la encuesta mapuche CEP 2016 parecen depositar cierta confianza en el gobierno local, al tiempo que muestran una abrumadora mayoría favorable a la integración por sobre la secesión.
- Desde el punto de vista de las formas conocidas, la reforma municipal puede pasar –dependiendo de los casos– por la reformulación de las comunas como componentes del municipio (estrategia que requiere de diseño legal y habilitación constitucional) o por la puesta en valor de las unidades vecinales, ambas figuras conocidas del derecho pú-

blico chileno. Lo anterior puede ser reforzado con otros procesos de participación general, como las consultas y plebiscitos comunales.

- Las reformas legales y constitucionales no deben obstaculizar la fluidez que demuestran ciertas formas de asociacionismo territorial que colaboran efectivamente (y de “abajo hacia arriba”) con los procesos de empoderamiento territorial. De particular valor son los acuerdos de asociación de municipalidades y la constitución de asociaciones indígenas que exceden la territorialidad de las comunidades indígenas regidas por la Ley N° 19.253.
- Por último, pareciera que toda decisión constituyente o legislativa debiese apoyarse en datos empíricos o estadísticos objetivos. En este sentido, la información censal –que próximamente relevará el vacío estadístico de más de una década– no servirá de mucho si no se releva información demográfica que permita caracterizar fidedignamente las comunas o información de opinión –como la que por segunda vez ha aportado el CEP o como la del PNUD– que permite tomarle el pulso a las intenciones ciudadanas.

Referencias /

Agostini, C., Brown, P. y Roman, A. (2010). “Estimando indigencia y pobreza indígena regional con datos censales y encuestas de hogares”. *Cuadernos de Economía* 47, 125-150.

Anaya, J. (1996). *Indigenous Peoples in International Law*. Oxford: Oxford University Press.

___ (2000). “The United States Supreme Court and Indigenous People: Still a Long Way to Go Toward a Therapeutic Role”. *Seattle University Law Review* 24, 229-235.

Aninat, I. y González, R. (2014). “Representación de los pueblos indígenas en el Congreso. Preguntas a considerar”. *Puntos de Referencia*, Centro de Estudios Públicos 376.

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

___ (2007). *El Tratado de Quilín*. Santiago: Catalonia.

Biblioteca del Congreso Nacional (2004). *Historia de la Ley N° 19.959, que crea la comuna de Alto Biobío en la región del Biobío*, s.l.

Brennan, S., Behrendt, L., Strelei, L. y Williams, G. (2005). *Treaty*. Sydney: The Federation Press.

Bryce, J. (1901). "The Action of Centripetal and Centrifugal Forces on Political Constitutions". En Bryce, J., *Studies in History and Jurisprudence*, vol. I. Oxford: Clarendon Press.

Burguete, A. (2008). "Municipios indígenas: por un régimen multimunicipal en México". *Alteridades* 18 (35), 67-83.

Campell, M. (2007). "The Right of Indigenous Peoples to Political Participation and the Case Yatama v. Nicaragua". *Arizona Journal of International & Comparative Law* 24/2, 499-540.

CIDH (2004). Informe núm. 30/04, petición 4617/02, solución amistosa. Mercedes Julia Huenteao Beroiza y otras, 11 de marzo.

Clavero, B. (2008). *Geografía jurídica de América Latina. Pueblos indígenas entre constituciones mestizas*. DF México: Siglo XXI.

Comisión Asesora Presidencial de La Araucanía (2017). *Informe*. Santiago de Chile.

Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014). *Informe*. Santiago de Chile.

Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas (2008). *Informe*. Santiago de Chile.

Daes, E.-I. (1993). "Some Considerations on the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination". *Transnational Law & Contemporary Problems* 3, 2-11.

Dávila, J. (2005). *Perú: Gobiernos locales y pueblos indígenas*, Grupo de Trabajo Racimos de Ungurahui/IWGIA, Lima.

Espina, A. y García, J. (2014). *Propuesta acuerdo por la paz social en La Araucanía*, s.l.

Favre, H. (1998). *El indigenismo*. DF México: Fondo de Cultura Económica.

___ (2007). *El movimiento indigenista en América Latina*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos, Centro de Estudios Mexicanos y Centro Americanos.

García Gallo, A. (1980). "El pactismo en el Reino de Castilla y su proyección en América". En Legaz y Lacambra et al., *El pactismo en la historia de España*. Madrid: Instituto de España.

Gargarella, R. (2013). *Latin America Constitutionalism 1810-2010. Engine Room of the Constitution*. New York: Oxford University Press.

- Godfery, M. (2016). "The Political Constitution: From Westminster to Waitangi". *Political Science* 68, 192-209.
- González, M. (2015). "Indigenous Territorial Autonomy in Latin America: An Overview". *Latin American & Caribbean Studies* 10, 10-36.
- Gover, K. (2010). *Tribal Constitutionalism. States, Tribes, and the Governance of Membership*. Oxford: Oxford University Press.
- Gundermann, H. (2003). "Sociedades indígenas, municipio y etnicidad: La transformación de los espacios políticos locales andinos". *Estudios Atacameños* 25, 55-77.
- Gutiérrez, G. (2000). "Labor y contenido de la teología de la liberación". En Rowland, C. (ed.), *La teología de la liberación*. Madrid: Cambridge University Press.
- Huenchumilla, F. (2015). *Propuesta al Gobierno respecto de la situación de la región de La Araucanía*, s.l.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (2013). *Informe de Observación Alto El Loa*. Santiago.
- Inter-Parliamentary Union (2014). *Beyond Numbers: The Participation of Indigenous Peoples in Parliament*. Geneva-New York.
- Kymlicka, W. y Bashir, B. (2008). "Introduction: Struggles for Inclusion and Reconciliation in Modern Democracies". En Kymlicka, W. y Bashir, B. (eds.), *The Politics of Reconciliation in Multicultural Societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, W. (1992). *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós.
- (2003). *La política vernacular. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Barcelona: Paidós.
- Lerner, H. (2011). *Making Constitutions in Deeply Divided Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levaggi, A. (2002). *Diplomacia hispano-indígena en las fronteras de América*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Lijphart, A. (2004). "Constitutional Design for Divided Societies". *Journal of Democracy* 15, 96-109.
- Lixinsky, L. (2010). "Constitutionalism and the Other: Multiculturalism and Indigeneity in Selected Latin American Countries". *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 235-266.
- Marimán, J. (2012). *Autodeterminación*. Santiago: Lom.

Martínez Alfonso, M. (1999). *Los derechos humanos de las poblaciones indígenas. Estudio sobre los tratados, convenios y otros acuerdos constructivos entre los Estados y las poblaciones indígenas*. Informe final presentado por el Sr. Miguel Alfonso Martínez, Relator Especial. E/CN.4/Sub. 2/1999/20, 22 de junio de 1999.

McGarry, J. y O'Leary, B. (1993). "Introduction: The Macro Political Regulation of Ethnic Conflict". En Mc Garry, J. y O'Leary, B. (eds.), *The Politics of Ethnic Conflict Regulation*. Abingdon: Routledge.

McGarry, J., O'Leary, B. y Simeon, R. (2008). "Integration or Accommodation? The Enduring Debate in Conflict Regulation". En Choudry, S. (ed.), *Constitutional Design for Divided Societies*. Oxford: Oxford University Press.

Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2011). *Final Study on Indigenous Peoples and the Right to Participate in Decision Making*. 26 de mayo, A/HRC/EMRIP/2011/2.

Nickel, J. (1997). "Group Agency and Group Rights". En Shapiro, I. y Kymlicka, W. (eds.), *Ethnicity and Group Rights*. New York-London: New York University Press.

Niezen, R. (2003). *The Origins of Indigenism. Human Rights and the Politics of Identity*. Berkeley: University of California Press.

Núñez, M. (2005). "Estado unitario: Unidad del Estado y unidad de Constitución. La forma de Estado bajo la Constitución de 1980". En Zúñiga, F. (coord.), *Reforma constitucional*. Santiago: LexisNexis.

Organizaciones Territoriales Mapuche (2006). *Propuesta de Organizaciones Territoriales Mapuche al Estado de Chile*. Disponible en: <http://www.constituyenteindigena.cl/wp-content/uploads/2016/08/Propuestas-Quepe-DNPI.pdf>

OSCE, High Commissioner on National Minorities (1999). *Recomendaciones de Lund sobre la participación efectiva de las minorías nacionales en la vida pública, y nota explicativa*. La Haya.

OSCE, High Commissioner on National Minorities (2012). *The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies & Explanatory Note*. The Hague.

Pairican, F. (2015). "Weuwiañ: la invención de la tradición en la rebelión del movimiento mapuche (1990-2010)". En Pinto, J. (ed.), *Conflictos étnicos, sociales y económicos. Araucanía 1900-2014*. Santiago: Pehuén.

Palmer, M. (2007). *The Treaty of Waitangi in New Zealand's Law and Constitution*. Wellington: Victoria University Press.

PNUD (2013). *Primera Encuesta de Relaciones Interculturales*. Santiago.

___ (2015). "Representación indígena en poderes legislativos. Claves desde la experiencia internacional". *Serie Más y Mejor Democracia 2*.

Rodríguez-Piñero, L. (2005). *Indigenous Peoples, Postcolonialism, and International Law. The ILO Regime (1919-1989)*. Oxford: Oxford University Press.

Schilling-Vacaflor, A. y Kuppe, R. (2012). "Plurinational Constitutionalism: A New Era of Indigenous-State Relations?". En Nolte, D. y Schilling-Vacaflor A. (eds.), *New Constitutionalism, in Latin America. Promises and Practices*. Farnham y Burlington: Ashgate.

Taylor, C. (1992). "The Politics of Recognition". En Taylor, Ch., *Multiculturalism and "The Politics of Recognition"*. Princeton: Princeton University Press.

Téllez, E., Silva, O., Carrier, A. y Rojas, V. (2011). "El Tratado de Tapihue entre ciertos linajes mapuches y el gobierno de Chile (1825)". *Cuadernos de Historia* 35.

Van Cott, D. L. (2000). *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

___ (2002). "Constitutional Reform in the Andes: Redefining Indigenous-State Relations". En Sieder, R. (ed.), *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy*. New York: Palgrave.

Vergara, J. y Gundermann, H. (2016). "Chile y el Instituto Indigenista Interamericano, 1940-1993. Una visión de conjunto". *Revista de Antropología Chilena* 48, 127-144.

Walker, G. (1997). "The Idea of Nonliberal Constitutionalism". En Shapiro, I. y Kymlicka, W. (eds.), *Ethnicity and Group Rights*. New York-London: New York University Press.

Ward, T. (2017). *Decolonizing Indigeneity. New Approaches to Latin American Literature*. Lanham: Lexington Books.

Williams, R. (1999). *American Indian Treaty Visions of Law and Peace, 1600-1800*. New York: Routledge.

Xanthaki, A. (2015). "Indigenous Autonomy in the Americas". En Malloy, T. y Palermo (eds.), *Minority Accommodation Through Territorial and Non Territorial Autonomy*. Oxford: Oxford University Press.

Zavala, J. M. (2015). *Los parlamentos hispano-mapuches*. Temuco: Ediciones de la Universidad Católica de Temuco.

Los derechos políticos de los pueblos indígenas y la encuesta mapuche del CEP

Salvador Millaleo H.

Universidad de Chile

Resumen /

Este ensayo se refiere a los derechos colectivos políticos de los pueblos indígenas, procurando elucidar sus fundamentos y concepciones dentro de los debates del multiculturalismo y plurinacionalismo, desde la perspectiva de un multiculturalismo republicano y democrático.

Esta reflexión parte del contexto del conflicto entre los pueblos indígenas y el Estado y los déficits institucionales al respecto, buscando dialogar con los resultados de la encuesta mapuche CEP 2016 sobre las demandas políticas que se reflejan en la opinión pública a través de dicha medición.

Este artículo considera algunas propuestas sobre el reconocimiento constitucional de aquellos derechos colectivos, sosteniendo el reconocimiento de la libredeterminación y de las autonomías territoriales y no-territoriales, y los derechos de representación política especial.

Resumen en mapuzugun /

Tüfa chi küzaw mew tukulpagey kom pu mapuche ñi nor azkünüzugu ragiñ kake tuwün che ñi mülen mew, ka ñi kom pu che ñi zuam tukulpageam küme txipayal tüfa.

Tüfa chi zugu llituy pu mapuche ka ñizolkülelu tüfa chi mapu mew ñi weichan zugu, günezamgey ka fey ti chi zugu txipayelu ramtukawün zugu epu waranka mari kayu txipantu mew chem zugu ñi rakizuamkülen pu che tüfa chi zugu mew. Tüfa chi küzaw mew ka wenuntugey kiñeke zugu ñi kom pu mapuche ñi zuam, ñi kisugünewal reke ñi mapu mew ka fillke zugu mew, ka ñi kisuke egün ñi nieal kiñeke che inkayalu kom pu mapuche ñi zuam zugu.

Introducción: El problema de los derechos políticos de los pueblos indígenas

En la actualidad se ha expandido un cierto enfoque que concibe una fuerte crisis política en Chile, uno de cuyos elementos es la falta de confianza entre la ciudadanía, las instituciones y las élites políticas (Aravena y Baeza 2015; Beyer 2016; Imas 2015). Sin embargo, desde hace casi 20 años se viene hablando persistentemente de otro conflicto en Chile, el cual tiene, sin embargo, algunas características similares. De acuerdo a Somma y Bargsted (2014), la situación de los pueblos originarios ejemplifica el deterioro de los vínculos de la política institucional con la ciudadanía organizada en movimientos sociales.

En particular, la relación entre las élites políticas de la Concertación y el movimiento mapuche sufrió un quiebre en 1997, cuando estalla el conflicto relativo a la central hidroeléctrica Ralco, y que coincide con el momento en el cual empiezan a aparecer conflictos locales de comunidades indígenas con las empresas forestales. Para Somma y Bargsted (2015),

a fines de los 90s cristalizó la desilusión de vastos sectores del mundo mapuche con el gobierno concertacionista. Las protestas se radicalizaron, la represión aumentó y los manifestantes fueron criminalizados... La situación de desconfianza se acrecentó en las administraciones posteriores de Lagos, Bachelet y Piñera.

A los conflictos históricos relativos a la pérdida y reivindicación de tierras ancestralmente ocupadas (Bengoa 1999; Pinto 2007), se suma-

ron los conflictos relativos a las empresas forestales (Vergara et al. 1999), y luego los conflictos relativos a la actividad de control y represión del mismo Estado (Aylwin 2008; Beaudry 2009; Le Bonniec 2014; Mella 2014) y las respuestas de grupos radicalizados ante ella (Correa 2013; Donoso 2013; Rojas y Miranda 2015; Gerber et al. 2016), así como múltiples y heterogéneos conflictos socioambientales (De la Cuadra 2013; Torres et al. 2016).

El problema que vamos a tratar en este artículo consiste en cómo pueden los derechos colectivos políticos aportar a resolver la insuficiencia institucional del Estado de Chile para tratar con las conflictividades que hemos mencionado. Los derechos políticos, desde el derecho matriz de la autodeterminación, su realización principal en la autonomía, el derecho a las propias instituciones, la representación especial, la participación y la consulta indígena y el derecho al propio derecho, son instrumentos institucionales que las experiencias comparada e internacional han producido para establecer nuevas formas de relación o acomodos entre los Estados y los pueblos indígenas. Estos derechos tienen por sentido habilitar a los pueblos indígenas para ser parte de la deliberación de la sociedad política, constituyéndose en agentes colectivos, y por ello son derechos que sirven de supuestos para el ejercicio efectivo de los otros derechos colectivos, referidos a los elementos simbólico-culturales y materiales de las formas de vida indígenas, es decir, los derechos culturales y territoriales.

La insuficiencia institucional del Estado de Chile juega un rol doble en aquella variedad de conflictos. En primer lugar, dicha insuficiencia hace que el Estado chileno no pueda encontrar soluciones efectivas para dichos conflictos; pero, por otra parte, tal insuficiencia es parte de la misma conflictividad, en cuanto la reconfiguración del Estado ha sido una parte relevante de las promesas incumplidas de los distintos y sucesivos programas de gobierno que se reclaman en la dinámica contenciosa de aquellos conflictos (Ortiz y Valenzuela 2013, 78).

El Estado de Chile está fallando, sea porque su arquitectura y operación ha dado origen, en parte, a la conflictividad relativa al pueblo mapuche, o porque no puede proponer una salida que transforme dicha conflictividad en una actividad política dentro del diseño institucional.

Es por ello que ha sido una parte importante de la discusión sobre las políticas indígenas el tema de la reconstrucción de la institucionalidad en diversas dimensiones, a saber, en el nivel operacional, la reconstrucción de la agencia estatal de políticas públicas en un diseño con un conjunto de agentes estatales más fuerte y complejo –por ejemplo una agencia de desarrollo indígena, un Ministerio de Pueblos Indígenas y los Consejos de Pueblos–; y en el nivel fundamental, esto es, de los fines y valores de las políticas, la reorientación de la política estatal por un conjunto de derechos colectivos para los pueblos indígenas que deben asegurarse en los diversos niveles del diseño y acción del Estado. La simple insistencia en un rediseño de la institucionalidad estatal sin dar un giro en su orientación mediante un enfoque de derechos, hace poco verosímil la perspectiva de recuperar confianza y legitimidad –y con ello eficacia– para las políticas indígenas estatales mediante ese cambio institucional (Ministerio, Consejos de Pueblos). Así también, la declaratoria de derechos, sin un rediseño institucional que pueda proveer el cumplimiento e implementación de tales derechos, amenazaría con reducirlos a un mero simbolismo o retórica jurídica.

Los derechos humanos de los pueblos indígenas son parte esencial del repertorio de las demandas de sus movimientos sociales en el país. Dentro de ellos, los derechos colectivos políticos son los que tienen mayor importancia simbólica, puesto que son los que se refieren al estatus, poderes y capacidades de los pueblos indígenas dentro del sistema político estatal. Si bien los derechos territoriales, es decir, los referidos a la tierra y demás bases de la existencia material de los pueblos indígenas, pueden ser más polémicos en la práctica cotidiana de la relación de agentes económicos y las comunidades indígenas, estos son vistos, y técnico-jurídicamente, constituyen una consecuencia de los derechos políticos.

Los derechos colectivos de los pueblos indígenas son derechos humanos especiales, que cuentan como pilar del sistema de esos derechos la autodeterminación –tal y como es, por ejemplo, el interés superior del niño un pilar del sistema de los derechos especiales de la infancia– debido que la razón misma de la existencia de un sistema especial de derechos humanos tiene que ver con las capacidades de los sujetos titulares, los pueblos indígenas, de determinar su propia forma de vida. Vale decir

que la *rationale* de dichos derechos es la capacidad, desde la subsistencia de las propias instituciones de los pueblos, de generar formas de vida diferenciadas respecto del resto de la sociedad, antes que la propia existencia diferenciada de dichas formas de vida –esto es, desde un enfoque de capacidades antes que de resultados (Panzironi 2006). La capacidad de diversidad es la que protege la autodeterminación, y a partir de allí el autocontrol institucional y el control sobre los recursos culturales-simbólicos y material-territoriales que son necesarios para desarrollar esa capacidad. De esa manera, los derechos culturales y territoriales son irradiaciones de la autodeterminación, y derivan su justificación a partir de ella (Foster 2001). Junto con ello, hay que hacer presente que la distinción simbólico/material, o cultural/territorial, es puramente analítica y es externa a las culturas indígenas, pues en las formas de vidas indígenas el valor de la tierra y los recursos naturales se deriva o se conecta con los contenidos cosmovisionales, religiosos y espirituales, tal y como sucede con las expresiones artísticas, educacionales, lingüísticas, normativas, tecnológicas o intelectuales. La protección especial del sistema de derechos indígenas protege las diferencias culturales a través de los derechos culturales y territoriales, pero protege sobre todo la capacidad de la diferencia mediante la protección de los derechos colectivos políticos, cual es el genuino sentido de la existencia de un sistema especial de derechos humanos indígenas. Sin autodeterminación, los derechos culturales pueden convertirse, en ausencia de un autocontrol cultural, en protección de un folklore cosificado, de la misma manera que derechos a la tierra o a recursos naturales sin genuina autodeterminación pueden quedarse en una protección de formas tradicionales de subsistencia antes que en herramientas de un autodesarrollo indígena.

2 /

Los derechos políticos de un multiculturalismo democrático

Los derechos a los cuales no referimos consisten en derechos colectivos, esto es, derechos que no son transferibles o reductibles a derechos individuales. Sólo los grupos poseen características como los procesos

de socialización, creación de bienes comunes, estructuras de comunicación y formas de significación, generando bases para legitimar intereses colectivos.

Ciertos grupos pueden poseer una agencia moral colectiva, levantando intereses morales que se diferencian de los intereses morales individuales que se relacionan con ellos. Sin embargo, dicha agencia moral requiere de un nivel mínimo de complejidad que logre diferenciar una visión de vida buena del grupo de la estructura institucional del grupo. La base del reconocimiento de derechos colectivos no es una cosmovisión compartida en una forma de vida, sino la persistencia de estructuras de decisión, de instituciones, que gobiernan las formas de vida indígenas. Dichas estructuras deciden, realizan y preservan bienes colectivos que no coinciden exactamente con la sustancia de una concepción de vida buena del grupo.

No es la forma de ejercicio de un derecho colectivo la que le brinda su carácter de ser irreductible a derechos individuales, puesto que tales derechos pueden ejercerse por un colectivo actuando en conjunto –como en el caso de la consulta indígena–, o por ciertos agentes representativos del grupo –como en el caso del derecho a representación especial–, sino que también se pueden ejercer individualmente –como en el caso del derecho a usar la propia lengua (Jovanovic 2012, 110 ss.). Lo decisivo es el carácter de los sujetos que lo pretendan y del objeto sobre el cual recaigan.

Michel Seymour ha identificado una serie de condiciones para la atribución de derechos colectivos (Seymour 2008):

- i) Los sujetos de derecho deben ser agrupaciones mínimamente institucionalizadas que se autoconciben como los miembros de un mismo grupo, que están unidos por lenguas, instituciones o una historia pública común. Más que agrupaciones naturales, se trata de colectivos constituidos en su identidad en torno a un conjunto de instituciones y que se presentan a partir de dichas instituciones en público (476).
- ii) El objeto del derecho debe ser un bien institucional, colectivo e identitario (478):

- Bienes participativos porque son consumidos o producidos colectivamente.
 - Bienes reclamados y poseídos por una colectividad, es decir que no sean individualizables, aunque dichos bienes colectivos no pueden ser usados por el colectivo sin que los miembros de ese grupo reporten algún bienestar con ello (478).
 - Bienes que permiten mantener la identidad de un grupo, haciéndolo viable como tal.
- iii) Se requiere de un número suficiente de miembros del grupo para que se pueda justificar la obligación, en el sentido que se establecen protecciones institucionales que serían demasiado onerosas para el sujeto obligado si los beneficiarios fuesen demasiado pocos.
- iv) El sujeto de la obligación es el Estado, pero los miembros del grupo titular del derecho deben estar también dispuestos a asumir obligaciones. El Estado asume la obligación como representante de todos los individuos que forman parte de la comunidad política.
- v) Los sujetos titulares de derechos colectivos deben ser grupos que correspondan a las identidades de los individuos, siendo parte de sus autodescripciones como sujetos, aunque dichas identidades colectivas no necesariamente deben ser bienes primarios de los individuos que pertenecen a dichos grupos.
- vi) El grupo que es titular de un derecho colectivo debe favorecer los derechos individuales, esto es, debe tratarse de identidades culturales democráticas. Esto quiere decir que los individuos que pertenecen a los grupos titulares de derechos colectivos deben poder ejercer y optar entre diversos programas de vida individuales. Para ello es necesario que los grupos titulares de derechos tengan lo que Seymour llama una “estructura de cultura” (487), es decir, un entramado institucional que brinda opciones a los individuos, a la vez que proporciona límites, distinciones y orientaciones.

- vii) El grupo debe apelar a su “estructura de cultura” y no a su “cultura característica”. Esta distinción se refiere a que la reivindicación de derechos culturales se realiza en virtud del entramado institucional del grupo y no en virtud del contenido de la identidad moral del grupo, esto es, de sus ideas de vida buena. La reivindicación de los derechos requiere de un conjunto de convenciones sociales que establecen reglas de comportamiento y autoridades antes que un conjunto de creencias que generen una comunidad de destino entre los miembros del grupo.
- viii) Grupos que puedan pretender una existencia permanente y no efímera, pudiendo mostrar su perdurabilidad.
- ix) Los derechos colectivos deben ser fundados en el valor de la diversidad cultural, antes que en valores intrínsecos de cada cultura. Las culturas no sólo ofrecen valores intrínsecos, sino que tienen valores instrumentales para los individuos, contrarrestando las consecuencias y legados de las formas de dominación locales y globales entre culturas.
- x) Debe existir un acuerdo en cuanto al principio de diversidad cultural.
- xi) Debe existir una voluntad de querer vivir de manera colectiva por parte de los miembros del grupo que demanda el derecho colectivo.
- xii) Debe distinguirse entre los niveles de protección que se brinda a los intereses de la población migrante, de las diásporas contiguas y de los pueblos-naciones.

Para entender el uso que estamos haciendo del concepto de multiculturalismo, podemos recurrir a Stuart Hall, quien distinguió entre el término “multicultural” usado como adjetivo que “describe las características sociales y los problemas de gobernabilidad que enfrenta toda sociedad en la que coexisten comunidades culturales diferentes intentando desarrollar una vida en común y a la vez conservar algo de su identidad ‘original’” (Hall 2010, 584), y el sustantivo “multiculturalismo” entendido como “las estrategias y políticas adoptadas para gobernar o administrar los problemas de la diversidad y la multiplicidad en los que se ven envueltas las sociedades multiculturales” (ibid.).

Se han desarrollado diversos enfoques del multiculturalismo a partir de un tronco común. Dicho tronco común (Crowder 2013, 7) se organiza en torno a tres ejes: i) la constatación de la coexistencia de diferencias culturales más o menos densas dentro de la sociedad política; ii) la revalorización positiva de la importancia de dichas diferencias para los sujetos y para la convivencia en sus dimensiones materiales y simbólicas, y iii) su traducción en un reconocimiento en las políticas públicas y diseños institucionales de una sociedad.

Amartya Sen distinguió dos tipos básicos de multiculturalismo: “Uno de ellos se concentra en la promoción de la diversidad como valor en sí mismo; el otro hace hincapié en la libertad de razonamiento y de toma de decisiones, y celebra la diversidad cultural en la medida en que es elegida con tanta libertad como sea posible por las personas involucradas” (Sen 2007, 201). El primero consiste en el multiculturalismo comunitarista y el segundo es el multiculturalismo liberal. En efecto, el multiculturalismo comunitarista busca preservar la identidad y autenticidad de las formas de vida diferenciadas culturalmente (Iverson 2010, 3), en tanto el multiculturalismo liberal protege la diversidad, porque promueve los valores liberales como la igualdad, autonomía, tolerancia e igual respeto (ibid.). A estas distinciones podemos agregar otros tipos discernidos por Stuart Hall, a saber: el multiculturalismo conservador, el comercial, el corporativo y el crítico radical. El multiculturalismo conservador insiste en la asimilación de la diferencia a las tradiciones y costumbres de la mayoría y propone que las culturas diversas existan bajo el predominio de una *leitkultur*, esto es, una cultura dirigente. Frente a ello,

el multiculturalismo comercial presupone que si el mercado reconoce la diversidad de individuos provenientes de comunidades diferentes, entonces los problemas de la diferencia cultural serán (di)(re)sueltos a través del consumo privado, sin necesidad alguna de una redistribución del poder y los recursos (Hall 2010, 585).

Por su parte, “el multiculturalismo corporativo (público o privado) busca “administrar” las diferencias culturales de las minorías en interés o beneficio del centro” (Ibid.). Finalmente, Hall se refiere al multiculturalismo crítico radical que destaca el poder, el privilegio, la jerarquía de las

opresiones y los movimientos de resistencia, buscando ser “insurgente, polifónico, heteroglósico y antifundacional” (ibid.).

A partir del multiculturalismo crítico podemos observar la aparición del multiculturalismo postcolonial, el cual procura comprender y desarrollar estrategias multiculturales respecto de las diferencias étnico-culturales que surgen a partir de los legados de las situaciones históricas de colonización (Gunew 1997).

De manera más reciente, ha emergido una visión del multiculturalismo a partir de las perspectivas teóricas del republicanismo. Dicha visión comprende la ciudadanía multicultural antes que como una consecuencia de la diversidad más bien como un proceso democrático deliberativo donde las diferencias étnico-culturales no se disuelven, pero tampoco se mantienen incólumes, sino que se retroalimentan positivamente de la cooperación intercultural en el marco de un respeto recíproco que procura la no dominación de cierto grupo identitario sobre otro. Esta visión es la que identificamos como multiculturalismo cívico democrático y, como desarrollaremos más adelante, permite apreciar el surgimiento del plurinacionalismo, el cual, en contextos postcoloniales respecto de los pueblos originarios, se traducirá en lo que llamaremos constitucionalismo indígena.

Esta visión de los derechos colectivos corresponde a una teoría política del multiculturalismo que lo entiende como la búsqueda del acomodo de distintos colectivos étnico-nacionales en lugar de su asimilación a una cultura dominante, con el fin de reforzar los valores liberales de la democracia igualitaria frente a la diversidad cultural.

La forma republicana de ver el multiculturalismo contrasta con el multiculturalismo comunitarista, el cual concibe a la sociedad como un mosaico de diversas comunidades, que se coordinan a través de sus instituciones y donde el Estado regula dichas coordinaciones, pero donde no existen vínculos relevantes entre las diversas identidades. Dicho multiculturalismo puede amenazar los valores clásicos de la tolerancia liberal, puesto que los diversos grupos no son limitados en el alcance de sus concepciones de vida buena por compromisos mayores con el reconocimiento recíproco frente a las identidades de otros. Por el contrario, un multiculturalismo liberal procura una profundización de los

ideales de autonomía, tolerancia e igualitarismo liberal, mientras que un multiculturalismo cívico democrático requiere de la interacción intercultural entre las diversas identidades colectivas y deliberación pública entre ellas guiadas por un principio de respeto razonable por la diversidad cultural (Maclure 2010, 40). Precisamente el multiculturalismo ha emergido históricamente de democracias liberales para profundizar sus valores y no de regímenes que amenazan los derechos individuales (Modood 2007, 7-8). Por otro lado, es ampliamente aceptado entre los defensores del multiculturalismo que el preservacionismo cultural no es un objetivo admisible, puesto que las culturas no son inmunes a las transformaciones, sean éstas fruto de la evolución interna o a la influencia exterior, ni menos al intercambio con otras identidades, ni puede negarse que los miembros de una identidad no poseen otras identidades y pertenencias simultáneamente (Maclure 2010, 46), de manera que las identidades empoderadas por los derechos del multiculturalismo son siempre contingentes, porosas, híbridas y plurales (Paradies 2006).

Para los pueblos indígenas es particularmente importante el enfoque postcolonial del multiculturalismo, el cual exige reconocer la naturaleza que deriva de los efectos excluyentes de la construcción del Estado a partir de legados coloniales, para así favorecer una inclusión democrática deliberativa, para la cual se requiere la transformación de estructuras socioculturales y económicas de la sociedad que favorecen la exclusión (Mookherjee 2010, 179). En países que fueron sujetos a la situación colonial, los efectos de la dependencia exterior se proyectan en la vista posterior del país en la persistencia de la subordinación interna de los grupos étnicos subalternos, clásicamente pueblos indígenas y comunidades de origen africano sujetas a esclavitud —el llamado colonialismo interno (González Casanova 2006, 185 ss.), una vez disueltos los lazos de dependencia exterior y a pesar de los cambios políticos de la historia de los respectivos países independientes.

El constitucionalismo moderno ha supuesto el monoculturalismo de naciones homogéneas, donde el pluralismo liberal clásico reduce las diferencias culturales a aspectos privados que deben ser indiferentes para un Estado neutral, sosteniendo un mínimo moral común de los individuos (Parekh 2000, 34), el cual será a menudo vulnerado en la

práctica colonial de los estados liberales debido al monismo moral que identificaba ese mínimo común con los valores propios de Europa occidental, convirtiendo así el igualitarismo individualista en desigualdad a nivel de las culturas (47). Sin embargo, en el contexto de los arreglos coloniales, la práctica de los tratados entre los poderes coloniales, las repúblicas sucesoras y los pueblos indígenas implicaron una comprensión diferente que funda un sistema constitucional de asociación basado en el reconocimiento recíproco, el consentimiento y la continuidad de las instituciones tradicionales (Tully 1995). La crítica multicultural, especialmente en contextos postcoloniales, ha constituido una radicalización del pluralismo valórico que el pluralismo liberal clásico, dentro de otros desafíos, ha tenido que confrontar. Si bien es exagerado decretar con ello una especie de muerte de dicho pluralismo (Gray 1992), es apreciable una transformación del imaginario y la práctica pluralista de las democracias occidentales (Connoly 1995), debido a –dentro de otras fuerzas– un constitucionalismo multicultural donde se han multiplicado los ejemplos de formas de acomodo de las diferencias étnico-culturales. Las diversas formas del multiculturalismo complementan o desafían el pluralismo liberal clásico (Kekes 1993; Requejo 2005), ya sea mediante su extensión hacia el valor de las pertenencias e identidades colectivas para los individuos –estilo Kymlicka y Patten–, o bien mediante su transformación por formas de pluralismo valórico-cultural de la inconmensurabilidad radical –como el comunitarismo relativista o culturalista– o en versiones más moderadas –la sustantiva como Parekh o la republicano-procedimental como Modood.

El sistema de tratados indígenas –conocido en Chile por los parlamentos entre la corona española y los Pueblos Indígenas (Contreras 2010)–, funda un lenguaje de inclusión democrática que mediante una “extraña multiplicidad” de arreglos constitucionales donde se comparte dentro de un mismo marco constitucional la soberanía entre individuos y grupos diversos culturalmente, preservando la pluralidad de instituciones políticas y legales. Los arreglos institucionales de diversidad, como aquellos que ejemplifican el tratado de Waitangi de 1840 en Aetereo/Nueva Zelanda, la proclamación real británica de 1763 en América del Norte, el Tratado de Quilín de 1641 entre el Imperio Español

y el pueblo mapuche, y muchos otros antecedentes son declaraciones de interdependencia (Anker 2014) dentro de un mismo marco estatal de diferentes comunidades políticas y constituyen la base de un constitucionalismo indígena (Clavero 2012; Borrows 2016), donde dichos pueblos pueden ser coprotagonistas de la construcción de las bases de los sistemas jurídicos.

El constitucionalismo indígena ha avanzado en contextos donde las formas más radicales y críticas del multiculturalismo, en los términos de Stuart Hall (*ibid.*), se han realizado mediante acuerdos de acomodo constitucional frente a las herencias postcoloniales.

Dichas formas se han conceptualizado mediante la noción de plurinacionalismo, el cual significa la coexistencia de diversas comunidades políticas dentro de un mismo marco institucional estatal (Keating 2002). Los acomodados constitucionales de esa clase son observables para proporcionar mayor simetría en estados constituidos desde una diversidad donde una determinada comunidad político-nacional deviene dominante (España, Reino Unido, Etiopía), o bien donde los Estados fueron compuestos de maneras no endógenas desde diversidades étnico-religiosas (Myanmar, Sudáfrica), o donde el Estado surge a partir de una situación colonial (Australia, Nueva Zelandia, Bolivia, Canadá, Colombia, Ecuador, Bolivia). A través de diversas experiencias, incluyendo el federalismo de base étnica, pero sobre todo los derechos políticos de autonomías y representación especial, han dado lugar a un creciente espacio que reconoce formas de pluralismo de colectivos étnicos y nacionales (Tabla 1).

La extensa experiencia mundial y la rica variedad de formas de acomodo constitucional de las diferencias étnico-culturales han sido particularmente influyentes en la evolución constitucional latinoamericana respecto a sus pueblos indígenas.

El constitucionalismo latinoamericano ha evolucionado hacia un constitucionalismo de la pluralidad, mediante un reconocimiento progresivo de derechos colectivos de los pueblos indígenas, desde los derechos culturales (por ejemplo, derecho a la diversidad en Brasil) llegando a desarrollar derechos de autonomía territorial en Estados que se auto-denominan plurinacionales (Bolivia y Ecuador) (Yrygoyen 2011).

TABLA 1 / Tendencias plurinacionales en el mundo

Estados con federalismo étnico-cultural	Estados con regiones de autonomía limitada de base étnico-cultural
Canadá (Quebec) Pakistán Bélgica Burma/Myanmar India Etiopía Tanzania Nigeria Reino Unido Federación Rusa Bosnia-Herzegovina	Canadá (Self-government agreements, vg. Nunavut, etc.), España (Comunidades Autonómicas), Colombia (Resguardos), Panamá (Comarcas), Nicaragua (Costa de los Misquitos), Ecuador, Bolivia (Autonomías originario-campesinas), Trinidad y Tobago Antigua y Barbuda (Isla Barbuda), Suecia (Islas Aland), Italia (Tirol Sur, Cerdeña, Trentino, Sicilia), Estados Unidos (Tribal Sovereignities), Holanda (Curazao), Portugal (Azores y Madeira), Finlandia (Islas Aland), Francia (Córcega, Polinesia y Nueva Caledonia), Dinamarca (Groenlandia), Sudán, Uganda, Tanzania, Sudáfrica Azerbaiyán (Nakhshivan), Georgia (Vg. Abjasia), Uzbekistán, Ucrania, Tayikistán, Moldavia, China (Macao y Hong-Kong), Indonesia (Vg. Papua), Islas Mauricio, Filipinas (Mindanao), Burma/Myanmar (vg. Danu), India (Union Territories/Scheduled Tribes, vg. Puducherry), Corea del Sur, Comores, Papua Nueva Guinea (Bougainville), Australia (Estrechos de Torres y Tasmania), Nueva Zelanda, Nepal, Fiji

Fuente: Elaboración propia.

A partir de dichos antecedentes y resurgido en virtud de la evolución de los movimientos indígenas de la segunda mitad del siglo XX en las Américas, el constitucionalismo indígena es un constitucionalismo postcolonial, donde, en base a un principio de igual reconocimiento recíproco de las diferencias culturales, se construyen arreglos constitucionales interculturales entre las diversas comunidades políticas institucionales de los pueblos indígenas y la sociedad nacional mayor bajo un mismo Estado democrático. Dichos arreglos establecen, mediante derechos colectivos, un acomodo para las instituciones políticas y culturales de los pueblos indígenas en relaciones de solidaridad y respeto con aquellas de la sociedad mayor bajo un tratamiento de igual reconocimiento por el Estado.

Para ver unos ejemplos de los referidos acomodos, podemos referirnos brevemente a los casos de EE.UU. y Colombia.

En EE.UU., las tribus nativo-americanas tienen el estatus de naciones internas. Los poderes coloniales británicos y luego el gobierno nortea-

americano entraron en formas clásicas de acuerdos de nación a nación, es decir, los tratados. Antes del cese de los tratados en 1871, Estados Unidos firmó cientos de tratados con naciones indias. En la creación de los Estados Unidos como una federación constitucional de estados soberanos, se reconoció que el propósito de la Constitución era estructurar no sólo la relación entre los Estados y el gobierno federal como soberanos, sino también entre los Estados, el gobierno federal y las naciones indígenas (Art. I, sección 8 de la Constitución de EE.UU.). El modelo de gobernanza de la *Indian Reorganization Act* de 1934 estableció una fuerte oficina de un jefe ejecutivo (“presidente tribal”), con el presidente ejecutivo que presidía un consejo tribal electo de –comúnmente– 8 a 15 miembros (The Harvard Project on American Indian Economic Development 2007, 30).

La Confederación Iroquesa ha sido señalada por poseer, en palabras de Felix Cohen, la primera Constitución norteamericana (Wilkins y Kiiwetinepinesiik 2011, 54), la *Ne Gayaneshagowa* o gran ley vinculante e inmutable de las cinco naciones o *Haudenosaunee*. Esta Constitución estableció de manera oral y tradicional ideales democráticos y los principios de iniciativa, revocatoria de mandato, referéndum, igualdad de sufragio, frenos y contrapesos institucionales para las responsabilidades de guerra y paz (ibid.). La unidad central de gobierno era el Consejo, que tenía cincuenta asientos de jefes. El Consejo estaba presidido por un individuo perteneciente a los Onondaga, el *Atotaho*. Se organizaba en tres cuerpos: los Mohawk (nueve escaños) y Séneca (ocho escaños) que son identificados como los Hermanos Mayores; los Oneida (nueve asientos) y Cayuga (diez asientos), que son los Hermanos Menores. Los Onondaga, los moderadores del Consejo, eran los Guardianes del Fuego (catorce escaños). Quienes ejercen los cargos son denominados *Sachems*. El Consejo era convocado por lo menos una vez al año por los Onondaga para discutir temas de importancia para la Confederación. La Confederación Iroquesa fue reconocida por los británicos en 1722.

Tras el fin de la Confederación Iroquesa, en la guerra de independencia de EE.UU. los iroqueses no reconstruyeron un gobierno autónomo hasta después de la *Indian Self-Determination Act* de 1975. Los antiguos miembros de la Confederación Iroquesa continúan con sus estructuras

de autogobierno, reconocidas por el gobierno federal y el sistema jurídico de EE.UU. Aquí damos cuatro ejemplos de dicha Confederación:

- i) los Onondaga tienen una reserva con 2.954 hectáreas y son gobernados por un Consejo de 14 jefes u *Hoyane*. Este Consejo se divide en tres ramas separadas. Cuando un asunto viene ante el consejo, en cada rama de los *Hoyane* todos deben estar de acuerdo antes de pasar su decisión a la rama siguiente. Cuando se aprueba una decisión por consejo, viene respaldada por el acuerdo unánime de las tres ramas, siguiendo la tradición de la *Gayaneshagowa*. Además del autogobierno y la autonomía, los Onondaga tienen sus propios métodos de resolución de controversias internas;
- ii) los Seneca tienen tres reservaciones de 21.084 hectáreas, incluyendo la ciudad de Salamanca en Nueva York; tienen también una moderna Constitución establecida en 1848, la cual prevé un sistema de gobierno con tres poderes. El Poder Ejecutivo incluye un Presidente, un tesorero y un secretario, cada uno elegido por períodos de dos años. El Poder Legislativo está dirigido por un Consejo Tribal de 16 miembros, compuesto por un número igual de representantes de los territorios de Cattaraugus y Allegany, siendo elegidos sus miembros por períodos de cuatro años. El Poder Judicial se compone de tres divisiones separadas, el Juez de Paz o *Peacemaker*, el Tribunal de Apelación y los Tribunales Substitutos;
- iii) la Nación Mohawk tiene los jefes tribales del consejo Mohawk de Saint Regis, quienes son responsables de fijar las políticas y tomar decisiones importantes en nombre de la tribu. El Consejo Tribal está compuesto por tres Jefes, tres Sub-Jefes (que son similares en función a los Vicepresidentes) y una Secretaría Tribal. Además, cuenta con una Corte Tribal Mohawk que consiste en un Tribunal de Tráfico y de materias civiles;
- iv) los Oneida con una reservación de 26.466 hectáreas en Duck Creek, Wisconsin, poseen una Constitución desde 1936. La entidad de gobierno es el Consejo General Tribal y tiene un sistema judicial tribal con una Corte de Justicia, una Corte de Familia y un Tribunal de Apelación.

En el caso de Colombia existen las Entidades Territoriales Indígenas, como espacios políticos y jurídicos de los pueblos indígenas, áreas de régimen especial establecidos de común acuerdo entre el gobierno y las comunidades indígenas, para desarrollar, diseñar e implementar estructuras de gobierno propio, creadas por el Art. 329 de la Constitución de 1991. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que debe organizarlos aún no es dictada, pero en 1993 se dictó el Decreto 1088 “por el cual se regula la creación de Asociaciones de Cabildos y Autoridades Tradicionales” como un primer paso hacia el reconocimiento de los Territorios Indígenas. En 2014 fue dictado el Decreto N° 1953, por el cual “se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política”.

La Constitución Política determinó que los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:

- Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios.
- Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución.
- Percibir y distribuir sus recursos.
- Velar por la preservación de los recursos naturales.
- Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio.
- Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional.
- Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren; y
- Otros que les señalen la Constitución y la ley.

Según el Art. 13 del Decreto N° 1953, los territorios indígenas ejercerán las siguientes competencias dentro del ámbito de su autonomía para la gestión de sus intereses en el marco de sus planes de vida:

1. Gobernarse por autoridades propias de acuerdo con la ley de origen, derecho mayor o derecho propio.
2. Ejercer las competencias y derechos establecidos en este decreto, conforme con la Constitución Política, la legislación nacional e internacional que forma parte del bloque de constitucionalidad, la ley de origen, el derecho mayor o derecho propio.
3. Definir, ejecutar y evaluar las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales propias en el marco de los planes de vida, en los respectivos territorios dentro del marco de la legislación nacional, y conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.
4. Darse sus estructuras de gobierno propio y de coordinación para efectos del desarrollo de sus respectivas competencias.
5. Percibir y administrar los recursos provenientes de fuentes de financiación públicas y/o privadas para el desarrollo de sus funciones y competencias de acuerdo con lo establecido en este decreto.

Una de las entidades políticas indígenas reconocidas en Colombia es el Consejo Regional Indígena del Cauca. Esta estructura en la actualidad representa 115 Cabildos y 11 Asociaciones de Cabildos que están divididos en 9 zonas estratégicas. Las decisiones las toma el Congreso Regional Indígena. En él se definen políticas y se proyecta qué hacer en lo económico, social, cultural, territorial, ambiental, jurídico, entre otros. El Congreso determina también acciones y estrategias, y nombra los consejeros para un periodo de dos años. Las decisiones en cada unidad se deben tomar en conformidad de la Nasa Wala o Asamblea Comunitaria. Existe también un Tribunal Indígena del Cauca, el *Nasa Uus Yhup' Phenni*.

En los acuerdos de acomodados étnicos son clave los derechos colectivos de índole política ya referidos antes, porque son aquellos que generan posibilidades a los pueblos indígenas para participar en la deliberación democrática y compartir la soberanía organizada estatalmente, determi-

nando los elementos constitutivos más importantes de una ciudadanía diferenciada. Los beneficiarios de dichos derechos, en conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, son los indígenas en tanto pueblos. Los pueblos no sólo son meras aglomeraciones o meros grupos diferenciados culturalmente, sino que poseen entramados institucionales que, en el caso de los pueblos indígenas, son anteriores a la creación del Estado o a la delimitación de sus actuales fronteras. La institucionalidad de los pueblos indígenas permite precisamente que alcancen una “estructura de cultura” a que se refiere Seymour mediante instituciones de gobierno definidas, ya sea que distribuyan las funciones normativas y directivas, o bien que incluyan o no funciones jurisdiccionales.^[1]

La identificación de un pueblo en la práctica no es evidente, ya que los derechos de los pueblos indígenas surgen precisamente en condiciones que hacen muy difíciles respuestas indiscutibles (Cornell 2015). Los pueblos indígenas han sufrido el impacto del colonialismo, primero externo, y luego interno, esto es, la colonialidad de las condiciones de existencia posterior de los pueblos indígenas en repúblicas independientes como la de Chile. A partir de esas experiencias, los pueblos indígenas han perdido o visto disminuidos a un mínimo sus territorios, se ha dispersado y marginalizado a su población, se han tomado sus recursos, sus culturas han sido perseguidas, sus lenguajes han sido prohibidos, los rasgos de sus identidades han sido objeto de discriminación y prejuicio racial, descomponiendo y recomponiendo los límites cognitivos, espaciales y políticos anteriores de los indígenas, de manera que muchas de las condiciones que permiten claridad en los términos de autodescripción de los grupos indígenas se han vuelto muy complejas. La misma situación colonial y sus legados posteriores han hecho poco legibles a los indígenas para sí mismos y sobre todo para los patrones políticos y cognitivos del Estado, forjado desde la matriz europea.

.....
[1] Una discusión interesante puede surgir si consideramos la aplicabilidad de las condiciones de Michel Seymour enunciadas antes para el caso de las instituciones de pueblos que se están extinguiendo, pueblos exterminados, que han pasado por procesos muy intensos de pérdida de identidad, pueblos que están en aislamiento voluntario o con estructuras de gobierno completamente contrarias a formas de democráticas o deliberativas de tomas de decisión.

Es así como, a partir del estatuto de pueblos, los indígenas han levantado el reclamo de ser identificados como naciones. La referencia a la nación tiene que ver con la identificación de un sujeto colectivo que pueda ejercer un poder de decisión significativo, pudiendo hacerlo valer en formas modernas de interacción dentro de los sistemas políticos estatales. En términos más sencillos, se busca plantearse frente a la nación dominante en una relación de nación-a-nación.

Los pueblos indígenas que reclaman su carácter nacional, como naciones primeras u originarias, buscan hacer más verosímil el principal derecho colectivo político que pretenden, cual es la autodeterminación. Con ello resaltan que sus agrupaciones, tal y como las naciones, son capaces —y se representan a sí mismas como tales— de un proceso colectivo de selección de preferencias políticas, en las cuales sus integrantes tienen la libertad para deliberar cómo lograr elecciones colectivas, a la vez que el colectivo en su conjunto puede deliberar como un agente moral y político en el contexto mayor del proceso político estatal (Witmer 2016). Esto quiere decir que las naciones indígenas no son enclaves étnicos dentro de una comunidad política, sino comunidades políticas más o menos complejas, dentro de comunidades políticas aún más complejas.

La reivindicación del nacionalismo indígena es un fenómeno global y creciente (Murphy 2004, 271), apoyado por la coincidencia, al menos parcial, de las demandas de naciones sin Estado y pueblos indígenas respecto a la autodeterminación y demás derechos colectivos, así como la convergencia de las estrategias políticas y discursivas (Barrientos 2006). Este nacionalismo procura activar en torno a reivindicaciones de derechos con los repertorios simbólicos y retóricos del nacionalismo a poblaciones indígenas anteriormente inactivas (Victoria 2011, 36 ss.). La superación desde el postmodernismo de las perspectivas instrumentalistas y primordialistas del nacionalismo hace muy difícil la diferenciación de pueblos y naciones, en cuanto el sentido y delimitaciones de las naciones y los pueblos se construyen discursivamente (Bhabha 1990).

La plurinacionalidad de un Estado, como tipología política general —ya no sólo como autodescripción explícita de Estados como en el caso de Bolivia y Ecuador— quiere decir que en la práctica y en su diseño ciertos sistemas políticos estatales han alcanzado la complejidad de contener y reconocer a comunidades políticas diferentes que interactúan

entre sí dentro de ellos como comunidades políticas superiores (Tierney 2004, 46 ss). En Canadá, por ejemplo, se reconoce el derecho inherente al autogobierno bajo la sección 35 de la Constitución de 1982. Las leyes de diversos estados de la federación canadiense han implementado ese derecho –vg. *Sechelt Indian Band Self-Government Act* en British Columbia, la *Cree-Naskapi (of Quebec) Act* y la *Yukon First Nations Self-Government Act*.

Otra vía de implementación han sido los acuerdos de autogobierno. Al año 2016 se han firmado entre el Gobierno Federal y las *First Nations* de Canadá 22 acuerdos de autogobierno que reconocen una amplia gama de competencias aborígenes que involucran a 36 pueblos de todo el país. A lo anterior hay que sumar el acuerdo especial con los Nunavut, el *Nunavut Land Claims Agreement* de 1993, constituyendo un territorio especial, diferente de los territorios del Noroeste. Los acuerdos de autogobierno establecen que los gobiernos aborígenes son principalmente responsables ante sus ciudadanos; también establecen un marco para las relaciones intergubernamentales entre los gobiernos aborígen, federal y, en su caso, provincial. Los compromisos de rendición de cuentas son característicos de todas estas relaciones. Los acuerdos de autogobierno incluyen regímenes fiscales y de gestión, promueven sistemas de gobernabilidad con la capacidad, tamaño, recursos y legitimidad para proporcionar una gobernabilidad efectiva y con capacidades para buscar oportunidades de desarrollo económico.^[2]

El derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas –sostenido en los Art. 3 de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU (2007) y en el Art. 3 en la Declaración Interamericana (2016)– significa la capacidad de un pueblo o grupo de pueblos para escoger su propio destino sin compulsión externa (Cassidy 1991, 1). La también llamada libredeterminación en el caso indígena consiste en el derecho y la autoridad de las naciones o comunidades indígenas para determinar su propio futuro y sus propias formas de gobierno. Como indica Åhrén (2016, 135), el sentido interno del derecho de los pueblos indígenas a la libredeterminación les otorga el derecho a ejercer una

.....
[2] Fact Sheet: “Aboriginal Self-Government”, accedido el 10 de marzo de 2017, <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100016293/1100100016294>

verdadera influencia sobre el resultado material de los procesos de toma de decisiones que les conciernen, a veces a expensas de la voluntad de la mayoría de los ciudadanos y el Estado, dando cuenta de su carácter de derecho fundamental y, por ello, potencialmente contramayoritario.

La libredeterminación interna o intraestatal implica la afirmación de una verdadera autoridad para tomar decisiones sobre los componentes de las identidades culturales a que se refiere y a recursos vinculados a ellas, como las tierras y otros recursos naturales que se mantienen como un patrimonio indígena, en los asuntos internos de las comunidades indígenas, sobre la naturaleza y los procesos de desarrollo económico en sus tierras, sobre los bienes culturales y la gestión del patrimonio cultural material e inmaterial, sobre la organización de una autonomía o autogobierno propio, y sobre otros asuntos que afectan directamente el bienestar de los indígenas.

El derecho a la libredeterminación se ejerce a través de autonomías y formas de autogobierno, pero incluye también derechos de participación y el derecho al propio sistema jurídico. Los derechos de consulta y participación indígenas –a que se refiere el Convenio N° 169 de la OIT– son manifestaciones de la libredeterminación, lo que permite a los pueblos indígenas a participar en los procesos de toma de decisiones que sean susceptibles de afectarles directamente, pero la libredeterminación no se reduce a la participación en los procesos de toma de decisiones, sino que proporciona a los pueblos indígenas una influencia material en el resultado de las decisiones estatales, aun cuando no exista un acuerdo con los demás grupos o partidos del sistema político estatal (Åhrén 2016, 139).

La autonomía indígena, en los países que la han incorporado, consiste en un poder legalmente fundado de un pueblo para ejercer funciones públicas, independientemente de otras fuentes de autoridad estatal, pero sujeto a un orden jurídico y a autoridades estatales comunes. La autonomía normalmente consistirá en la transferencia de poderes de gobierno a entidades organizadas de los pueblos indígenas sobre una base territorial, en cuanto esos pueblos están normalmente vinculados espiritualmente a una territorialidad determinable.

Dentro de las autonomías territoriales puede distinguirse entre regímenes autonómicos y el reconocimiento de autonomías a entidades territoriales indígenas (González 2010, 37-38):

- En el primer caso se trata de un régimen político formal de autogobierno territorial en el cual el Estado reconoce derechos a los pueblos indígenas, incluyendo dentro de su organización a las entidades autonómicas, y provee un marco normativo de acomodo constitucional.
- En el segundo caso se reconoce mediante estatutos legales del Estado a diversas entidades indígenas territoriales, sin integrarlas bajo un régimen autonómico, o distinguir las como un nuevo régimen de gobierno de las estructuras estatales, de manera que el Estado no se transforma con este reconocimiento.

Las autonomías no territoriales consisten, por su parte, en la transferencia de poderes de gobierno a entidades indígenas sin una base territorial, sino bajo la orientación de un principio personal, de manera que dichas entidades puedan detentar y ejercer derechos correspondientes a los pueblos indígenas. Estas autonomías se refieren, en los países en que existen, a derechos de índole cultural y lingüístico para un grupo –aunque también de jurisdicción en asuntos internos– sin considerar el territorio donde los miembros de ese grupo habitan (Stroschein 2015, 26 ss.). Un ejemplo de esta autonomía se puede ver en la Ley LXXVII de Hungría sobre Minorías Nacionales y Étnicas –modificada por la Ley CLXXIX de 2011– la que garantiza el derecho de autonomía cultural para trece minorías nacionales (Búlgaros, Griegos, Croatas, Polacos, Alemanes, Armenios, Rom, Rumanos, Ruso-Cárpatos, Serbios, Eslovacos y Ucranianos). Estas normas han regulado la condición jurídica y las competencias de los gobiernos autónomos de las minorías y sus derechos para la promoción y defensa de los derechos culturales, en relación con las autoridades estatales y municipales. También es el caso de los pueblos indígenas Sami en Noruega (Sámi Act de 1982 que crea el Parlamento Sami o Sameting) y de los Maorí en Nueva Zelanda (Maori Community Development Act de 1962 que estableció los Consejos Maorí). Esta forma de autonomía puede transformarse en una alternativa para realizar la autonomía para las comunidades indígenas urbanas, en el contexto de la migración desde el ámbito rural a las ciudades.

Las autonomías territoriales son las soluciones institucionales a la diversidad multinacional en lo que concierne a los pueblos indígenas más

frecuentes en las Américas, desde los *self-governments* de las *First Nations* en Canadá, la *Tribal Sovereignty* de los nativo-americanos en EE.UU., y, en Latinoamérica, las comarcas, los resguardos, los municipios indígenas, frente a las autonomías no territoriales que son más frecuentes en Europa frente a su diversidad étnica no originaria. Tanto las autonomías territoriales como las no territoriales exigen poderes de autoadministración y autolegislación por parte de las entidades autonómicas, y conllevan a menudo la institución de algunas clases de jurisdicción especial sobre los conflictos entre los miembros del grupo.

Otro derecho conectado directamente con la autodeterminación consiste en la representación política especial. El fundamento de ella es precisamente la nueva solidaridad que quieren instaurar los diseños derivados de la autodeterminación, generando una mancomunidad intercultural entre las diversas comunidades políticas que forjan la deliberación democrática plurinacional. Esta nueva mancomunidad debe poder garantizarse más allá de los sistemas comunes de representación democrática, en circunstancias que estos a menudo no funcionan para otorgar una representación adecuada a los pueblos indígenas. A juicio de Millaleo y Valdés (2014, 4), esto se debe usualmente a: (1) la dispersión demográfica de la población indígena; (2) los mecanismos de reclutamiento de las agrupaciones políticas nacionales dentro de los sistemas de partidos tienden a reproducir las formas de exclusión de la sociedad lo que impide una mayor presencia indígena en las listas electorales de los partidos; (3) la falta de poder económico y social de los pueblos indígenas complotan para mejorar el desempeño de campañas electorales competitivas en la cual participen candidatos indígenas; y (4) la prevalencia de estigmas y consideraciones racistas en los medios y la cultura dominante también contribuye a diluir la identificación de los votantes indígenas con candidatos indígenas.

La idea es que la democracia representativa, como sistema de deliberación pública, garantice la inclusión de representantes de los intereses de todos los grupos que permita considerar mejor sus puntos de vista en la deliberación para tomar decisiones para todos. A diferencia del corporativismo, que incorpora a grupos de intereses en desmedro de la deliberación común, la representación especial de pueblos indígenas,

minorías étnicas y mujeres ambiciona fortalecer la deliberación común de la institución representativa, favoreciendo la inclusión de sujetos tradicionalmente excluidos de los resultados de los mecanismos de representación común.

Los países o estados que han introducido estos diseños han determinado diversos mecanismos de representación (PNUD 2015): sistema de cuotas, escaños reservados, redistributaje y umbrales electorales excepcionales.^[3]

Finalmente, un derecho colectivo derivado de la autodeterminación y que está irrumpiendo progresivamente en los sistemas políticos estatales consiste en el derecho al derecho propio de los pueblos indígenas, incluyendo su propia jurisdicción para resolver asuntos entre los miembros de un mismo pueblo y dentro de ciertos límites territoriales y materiales. Cuando se ha reconocido este derecho, el Estado ha tratado de establecer delimitaciones de competencia y deslinde de jurisdicción entre justicia estatal y justicia indígena –como en el caso de la Ley N° 73, Ley de Deslinde Jurisdiccional de Bolivia de 2010–, así como promover el desarrollo y acceso a los sistemas de justicia indígenas. Colombia, por ejemplo, a través del Consejo Superior de la Judicatura, realizó un proyecto de “Apoyo a la Coordinación entre la Jurisdicción Especial Indígena y el Sistema Judicial Nacional”, junto a representantes de los pueblos indígenas, impulsando la capacitación y formación de los operadores de la justicia indígena, promoviendo el registro, publicidad y sistematización de las decisiones y la difusión sobre las formas de acceso a las autoridades de justicia indígena (Ariza 2010, 20 ss.). Donde se ha reconocido este derecho se han establecido como límite los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico estatal y los derechos humanos internacionalmente reconocidos, así como se han introducido procedimientos para resolver los conflictos que pudieran surgir con el sistema estatal a consecuencia del ejercicio de estos derechos (Quiroz y Bazán 2016). Por ejemplo, en el caso *Lovelace*, el Comité de DD.HH. de la ONU hizo

[3] Por ejemplo, Maine en EE.UU. (ME. REv. STAT. ANN. tit. 3, §§ 1-2 (West 1964)) y Nueva Zelanda (New Zealand Electoral Act de 1956, No. 107, § 23, reformada por la Electoral Amendment Act de 1975, § 8).

predominar el principio de igualdad sobre la *Indian Act* de Canadá y las jerarquías tradicionales de género de los indígenas Maliseet, señalando la prioridad de los derechos humanos individuales.^[4] Otro criterio lo estableció la Corte Constitucional de Colombia, la cual, en su jurisprudencia ha indicado que los límites mínimos que en materia de derechos humanos deben cumplir las autoridades indígenas en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales responden a un consenso intercultural sobre lo que resulta intolerable por atentar contra los “bienes más preciosos del hombre”, a saber, el derecho a la vida, la prohibición de la esclavitud, la prohibición de la tortura y la legalidad en el procedimiento en los delitos y en las penas.^[5]

3 /

La encuesta mapuche CEP 2016 y los derechos políticos de los pueblos indígenas

La encuesta mapuche CEP de 2016 nos proporciona información muy relevante respecto al tema que estamos destacando en este ensayo.

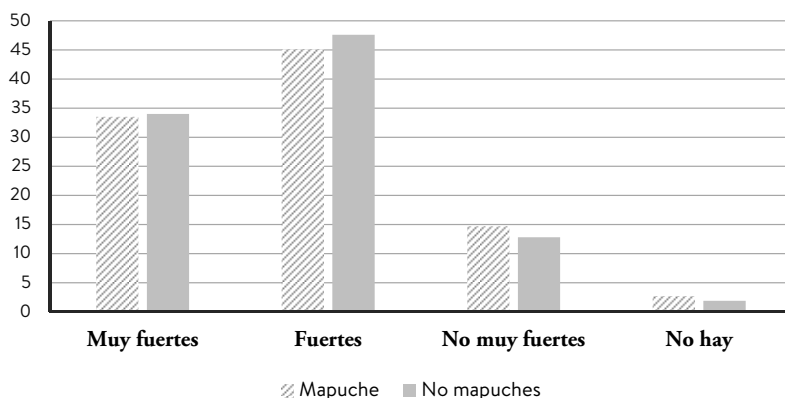
En primer lugar, existe una percepción tanto de la población mapuche (57%) como de la no mapuche (63%) de que la situación de la región de La Araucanía es peor que hace 10 años. Esta percepción es mucho más fuerte en los mapuches urbanos (62%), coincidiendo con la mayor exposición a la información y el consumo de medios. La situación política es descrita como violenta o muy violenta tanto por mapuches (69%) como por no mapuches (74%).

En formas casi idénticas entre mapuches y no mapuches se concibe que los actores entre los cuales se desarrolla el conflicto son las comunidades mapuches, por una parte, y la policía de Carabineros, las empresas forestales y el Estado, por la otra (Gráfico 1).

[4] *Sandra Lovelace v. Canada*, Communication No. 24/1977: Canada 30/07/81, UN Doc. CCPR/C/13/D/24/1977

[5] Sentencia T-523/97 de la Corte Constitucional de Colombia.

GRÁFICO 1 / Encuesta mapuche CEP 2016: conflictos entre comunidades y el Estado



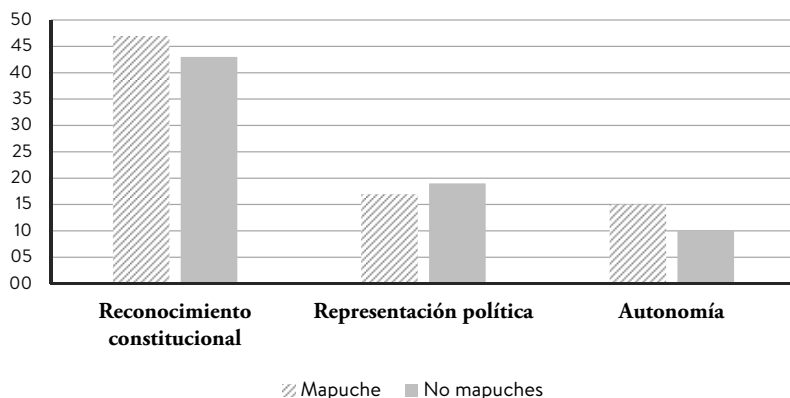
Fuente: Datos de encuesta CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, año 2016.

Lo anterior coincide con los resultados de la encuesta nacional COES sobre Conflicto y Cohesión en Chile –de índole presencial y publicada en agosto de 2015. Sin embargo, en dicha encuesta el conflicto entre mapuches y no mapuches (englobando en dicha encuesta a la sociedad, el Estado y otras instituciones) se considera como el conflicto más fuerte de los conflictos específicos que se registran en Chile (con un 82,5 % de menciones como conflicto fuerte o muy fuerte).

Respecto de los derechos políticos de los pueblos indígenas hay preguntas en la encuesta mapuche del CEP de 2016 –así como en otros sondeos de opinión– que se refieren específicamente a ellos.

La baja proporción en que se identifica como uno de los temas prioritarios la reforma constitucional no se diferencia entre mapuches (3,4%) y no mapuches (3,6%) y coincide con la baja preferencia que recibe este tema cuando se le compara con otros temas públicos, el cual asciende en los estudios cuando se pregunta específicamente por la demanda de un cambio o una nueva Constitución. Un resultado similar muestra el Estudio de Población Mapuche en la Zona Sur (regiones VIII, IX, XV y X) de 2013 –de índole presencial–, que indica que sólo el 8,1% de los encuestados mapuches prefiere el reconocimiento constitucional y el 4,7%

GRÁFICO 2 / Encuesta mapuche CEP 2016: derechos políticos



Fuente: Datos de encuesta CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, año 2016.

una mayor participación política, en comparación con temas como la entrega de tierras, el empleo o la protección de la cultura mapuche.

Esto coincide con la respuesta de los mapuches frente a la priorización del reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas como uno de los tres problemas a que el gobierno debe dedicar el mayor esfuerzo para resolver, el cual ascendió a 47% frente a 43% de los no mapuches (Gráfico 2).

En esto, en los resultados de la encuesta mapuche CEP de 2016 hay más adhesión que respecto al aumento de la representación política del pueblo mapuche que asciende a un 17% entre los mapuches y a un 19% de los no mapuches.

En cuanto a conceder autonomía a los mapuches, en aquellos resultados un 15% de los mapuches se inclinan por ella, frente a un 10% de los no mapuches.

La gravitación que tiene el reconocimiento constitucional dice relación con la consolidación dentro de la opinión pública del tema de los pueblos indígenas como una de las falencias a corregir en la Carta Suprema. Otras encuestas muestran resultados que presentan vínculos más fuertes entre el reconocimiento constitucional y la autonomía.

Por ejemplo, la encuesta Cooperativa-Imaginación-Universidad Central de 2013 –de índole telefónica, no distinguiendo entre mapuches y no mapuches– indica que un 74% de los encuestados señalaron que su familia está de acuerdo con que la Constitución haga un reconocimiento explícito del pueblo mapuche como nación autónoma. Dicha cifra bajó a 66% en el mismo estudio de 2014. En el estudio de 2013, el 63% estaba de acuerdo con que el pueblo mapuche debería tener un territorio propio y autónomo, bajando a un 59% en 2014.

La Encuesta de Opinión Pública en La Araucanía del ICSO de marzo de 2016 –de índole presencial– también muestra que el reconocimiento constitucional tiene más aceptación, tanto para mapuches como para no mapuches como forma de solución en la temática indígena.

En la encuesta ICSO, los mapuches están de acuerdo o muy de acuerdo en un 73% con la consulta indígena de los temas que los afectan directamente, en un 45% con que existan escaños reservados en el Congreso y en un 35% con que los territorios indígenas sean administrados autónomamente por ellos.

Ese estudio, al consultar por el nivel de acuerdo con la afirmación “El Estado debe permitir al pueblo mapuche controlar y gobernar sus territorios”, mostró un porcentaje de 51% de opiniones “de acuerdo” y “muy de acuerdo” entre los mapuches, frente a un 29% de los no mapuches.

Por otra parte, la Primera Encuesta de Relaciones Interculturales del PNUD de 2013 indicó que el 83% de los mapuches y 82% de los no mapuches encuestados estaban de acuerdo con la afirmación de que “Debiese existir una ley que garantice algunos parlamentarios indígenas en el Congreso”. También registró que un 83% de los mapuches y un 75% de los no mapuches encuestados estaban de acuerdo con la afirmación de que “Los pueblos indígenas deberían tener un reconocimiento constitucional especial”.

La encuesta Chile 21-Criteria (Estudio de Opinión 2) –de índole telefónica–, publicada en enero de 2016, señaló que consultados los encuestados sobre si una nueva Constitución debería reconocer la existencia y aporte de los pueblos indígenas, un 56% se mostró favorable. Así también en la tercera encuesta nacional de derechos humanos del INDH de 2015 –de índole presencial–, un 84% evaluó como “bastante o muy importante” que se les otorgara un reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas.

Los resultados de la encuesta mapuche del CEP de 2016, dentro del contexto que nos iluminan otros sondeos, muestran que existe una conexión entre la demanda de los movimientos indígenas por el reconocimiento constitucional y el estado de la opinión pública, tanto mapuches como no mapuches. Esa conexión es bastante menor tratándose de la representación especial o mayor participación política de los mapuches, y aun menor en lo relativo a la autonomía.

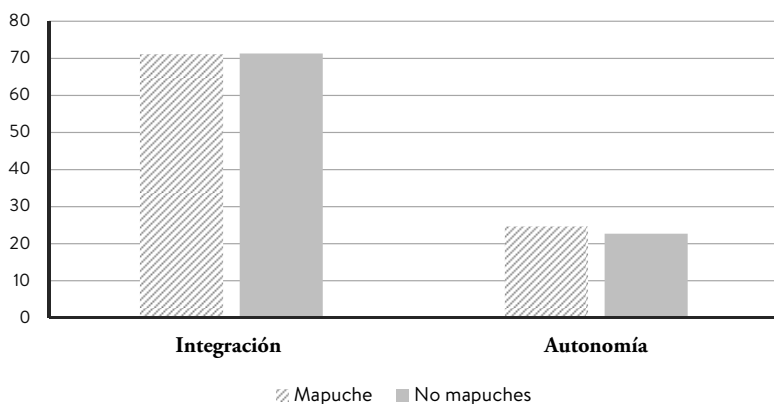
En cuanto a la opción entre integración o autonomía, la encuesta mapuche CEP 2016 muestra que si los encuestados son consultados entre la autonomía y la integración como posibilidades contrapuestas, se inclinan por la integración, no registrándose una diferencia relevante en cuanto a si el encuestado es mapuche o no mapuche. En esta percepción puede plantearse la cuestión de si pudieran existir otros resultados si se planteara a la autonomía como una opción no contrapuesta o dicotómica con la integración (Gráfico 3).

En los resultados de la encuesta mapuche CEP, tanto un 65% de los mapuches encuestados como un 55% de los no mapuches, están de acuerdo con la existencia de cupos reservados para indígenas en el Congreso. Esto coincide con la encuesta Cooperativa-Imaginación-Universidad Central de 2013, donde los encuestados indicaron que en su familia el 86% piensa que el Congreso Nacional debería tener una cierta cuota de representantes mapuche. Esa cifra baja al 84% en el mismo estudio para el año 2014. Por su parte, en la tercera encuesta de derechos humanos del INDH, de 2015, el 80% consideró “bastante importante” y “muy importante” que “existan cupos para representantes indígenas en el Congreso” (Gráfico 4).

En el estudio de la Fundación Aitue sobre la población mapuche de la Zona Sur, un 17% de los encuestados consideró que contribuye más a mejorar la vida del pueblo mapuche la existencia de cupos especiales para indígenas en el Congreso Nacional.

Respecto a la consulta indígena, la encuesta mapuche CEP señala que el 90% de los mapuches encuestados no ha participado en ninguna consulta indígena. En la Tercera Encuesta Nacional de Derechos Humanos del INDH de 2015, el 84% de los encuestados consideraron que era “bastante importante” y “muy importante” que se consultara a los pueblos indígenas sobre los temas que los involucraran. Al respecto

GRÁFICO 3 / Encuesta mapuche CEP 2016: opción integración/autonomía de comunidades

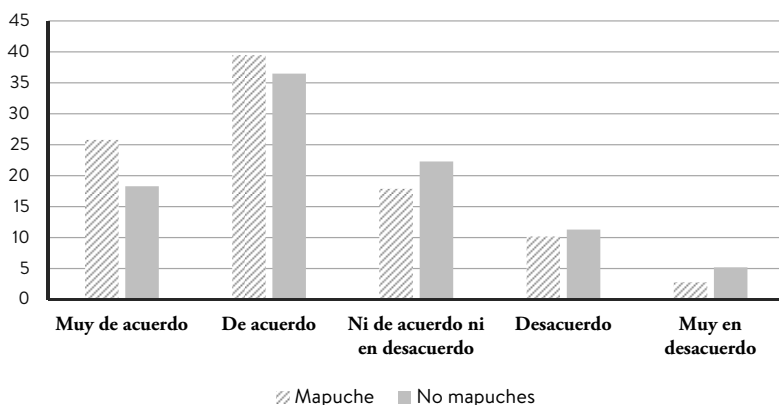


Fuente: Datos de encuesta CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, año 2016.

se puede conjeturar que, pese a la importancia que se le atribuye a la práctica del ejercicio del derecho a la consulta, en el país no se desarrolla un número significativo de consultas indígenas, debido a las limitaciones que establece el marco normativo de los decretos N° 66 y 40 que la regulan. Otra posible explicación consiste en la desconfianza que puede surgir de la implementación práctica de las consultas y que no motiva la participación en ellas. Finalmente, se puede pensar que esa desconfianza puede surgir de la falta de influencia real de las consultas indígenas en los resultados finales de las decisiones consultadas.

La encuesta Cooperativa-Imaginación-Universidad Central de 2013 mostraba que el 82% de los encuestados estaba de acuerdo con que el Estado tenía una deuda con el pueblo mapuche. En tanto, la encuesta de la Fundación Aitue de 2013 señala que los encuestados mapuches de la zona sur están de acuerdo en un 71% con la existencia de la deuda histórica de los chilenos con los mapuches. En ese estudio, un 7% de los encuestados mapuches de la zona sur estuvo de acuerdo con que hay una deuda histórica en cuanto a reconocimiento constitucional y un 4% respecto a participación política.

GRÁFICO 4 / Encuesta mapuche CEP 2016: cupos reservados



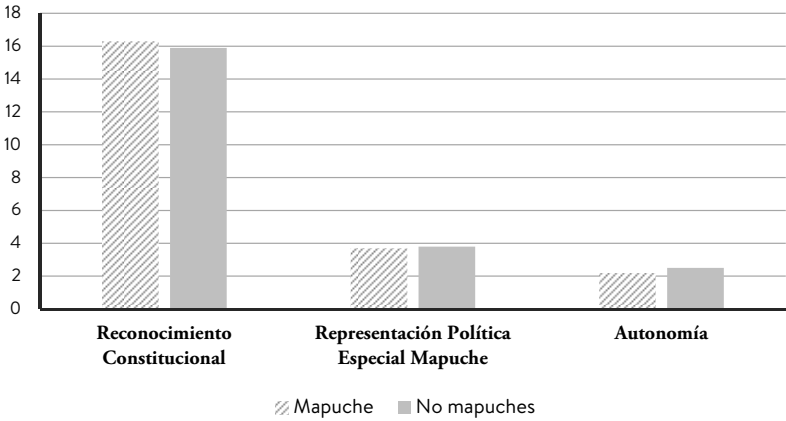
Fuente: Datos de encuesta CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, año 2016.

En cuanto a las formas de compensación o reparación hacia el pueblo mapuche, la encuesta mapuche CEP de 2016 muestra la importancia que ha cobrado el reconocimiento constitucional en relación a la importancia menor de la representación especial y la autonomía concebidas como formas de reparación (Gráfico 5).

En los resultados de la encuesta mapuche CEP de 2016, los mapuches encuestados consideran el reconocimiento constitucional como un factor importante en la mantención de su identidad (16%). Aparece allí también la resolución de conflictos entre mapuches en base a sus costumbres (5%). Estos son factores nuevos y generan menos adhesión cuando aparecen junto a los factores tradicionales de identidad, al ser más propiamente políticos y por ellos condicionados por la acción política antes que por una reproducción cultural más directa: lengua (53%), historia (35,3%) y vivir en comunidad (24%).

Estos resultados indican que hay una sintonía limitada entre la opinión pública, incluyendo la opinión pública indígena y los repertorios de las organizaciones del movimiento indígena. A partir de la falta de confianza y conocimiento de los encuestados sobre diversas organiza-

GRÁFICO 5 / Encuesta mapuche CEP 2016: formas de compensación del Estado al pueblo mapuche



Fuente: Datos de encuesta CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, año 2016.

ciones indígenas, se podría esperar un divorcio mayor entre opinión pública y movimiento indígena.

Otras encuestas, como la encuesta de Opinión Pública en La Araucanía del ICSO de 2016, un 34% de los mapuches señaló encontrarse bastante comprometidos con las demandas de los pueblos indígenas, mientras que un 49% dice estar nada o algo comprometido. En dicho estudio tanto mapuches como no mapuches asocian las demandas indígenas con la defensa de los territorios ancestrales, la defensa de la cultura originaria y la revitalización cultural.

4 /

Conclusiones

Existe una extendida percepción, tanto entre especialistas, políticos y opinión pública, de la existencia de un conflicto no resuelto entre el pueblo mapuche y los chilenos –ya sea en sus organizaciones estatales, empresariales, medios, etc.

La teoría política del multiculturalismo que hemos revisado nos indica que la diversidad cultural en los hechos está afectada histórica y actualmente por formas de dominación que requieren de transformaciones institucionales para fortalecer los valores de la tolerancia, la igualdad y la libertad a través de formas de reconocimiento recíproco. Tales transformaciones permiten resolver conflictos históricos mediante la profundización de la deliberación democrática con diseños constitucionales que incluyen especialmente a los pueblos indígenas en la medida que usan los mecanismos de los derechos colectivos de índole política. Lo anterior es más apremiante y evidente en Estados cuya existencia surge a partir de la subordinación y marginación de los pueblos indígenas y de la mantención o agravamiento de esas condiciones en la existencia postcoloniales de dichos Estados.

A nivel propositivo, se ve muy difícil llegar a un acuerdo de acomodo constitucional entre el Estado y los pueblos indígenas sin que sea reconocida su libredeterminación interna. Buscar desarrollar derechos políticos como la representación especial o derechos culturales, o bien derechos territoriales o sobre recursos naturales, carecerá siempre del fundamento de cualquier desarrollo específico.

La consulta indígena ya se encuentra presente en el orden jurídico chileno, aunque debilitada y limitada. Debe debatirse si corresponde su fortalecimiento mediante su constitucionalización o mediante una regulación legal. El derecho al propio sistema jurídico también se encuentra presente, pero en una medida aún más tenue. El desarrollo de este derecho supone una recuperación del derecho consuetudinario y la reconstrucción de las autoridades tradicionales, así como la preparación del poder judicial para una organización más compleja, incluyendo las limitaciones y coordinaciones necesarias entre diversos cuerpos normativos y autoridades jurisdiccionales. Por lo tanto, su desarrollo e implementación requiere de un proceso extenso y reflexivo.

El debate entre la autonomía territorial y la representación especial —a menudo acompañada de formas de autonomía no territorial— así como los derechos políticos en el marco de un reconocimiento constitucional dependen del contexto histórico y la situación actual de los conflictos en torno a las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas. Es difícil

plantear a cualquiera de esas transformaciones del Estado por sí solas como la gran solución para el acomodo constitucional requerido por nuestros pueblos indígenas. El contexto histórico de los tratados y Parlamentos establece la autonomía territorial, en coincidencia con las demandas de las organizaciones indígenas más importantes, mientras que la forma de vida urbana adoptada mayoritariamente por los indígenas en Chile sugiere más bien la representación especial y formas de autonomía no territorial. Ambas soluciones empoderan en cierta medida a los pueblos indígenas.

El apoyo discreto de la opinión pública indígena y no indígena a ambas medidas que arrojan los resultados de la encuesta mapuche CEP 2016, muestra el estado inicial de un debate muy incipiente en el país. Probablemente, la combinación de la autonomía territorial, la no territorial y la representación especial como contenido normativo concreto del deseado reconocimiento constitucional pueda asentar las bases institucionales para la superación del conflicto.

La autonomía territorial puede construirse de manera progresiva, a través de un proceso de transferencia de competencias desde el Estado a entidades territoriales, donde las Áreas de Desarrollo Indígenas y las Áreas Silvestres Protegidas habitadas por indígenas pueden servir como una base sólida inicial para la constitución de dichas entidades. El financiamiento de dichas entidades puede ser múltiple, desde la transferencia de ingresos marcadamente territoriales, la negociación de acuerdos de participación en los beneficios de explotación de recursos naturales asociados, hasta la delegación de presupuesto nacional o de los gobiernos regionales, entre otras posibilidades.

La autonomía no territorial puede incorporarse a través de la transferencia de poderes a entidades de representación indígenas como los Consejos de Pueblos o a los representantes indígenas que resulten electos a través de mecanismos de representación especial. La conducción superior y vinculante de los programas de educación intercultural y salud intercultural, así como la formación de políticas culturales, de desarrollo propio y de seguridad social orientadas a pueblos indígenas, deberían estar en manos de tales cuerpos representativos.

La representación especial, de acuerdo a la experiencia comparada, parece mejor realizada a través del sistema de escaños reservados antes que el de cuotas, para asegurar así una genuina representación, sin que

los representantes indígenas sean capturados por las élites de sus respectivos partidos, cual es el riesgo del sistema de cuotas. Dicha representación podría organizarse sobre la base de un padrón indígena con un voto alternativo entre la elección indígena y la general, con candidatos de organizaciones o comunidades indígenas y obligaciones estrictas de rendición de cuentas, incluyendo la revocatoria de mandato.

Todas estas medidas requerirán siempre de una deliberación constitucional intercultural donde los pueblos indígenas, de acuerdo a las directrices del constitucionalismo indígena, adquieran un protagonismo para ganar inclusión y revertir la exclusión del diseño institucional del Estado.

Los datos de la encuesta mapuche del CEP de 2016, dentro del contexto de una serie de otros estudios de opinión, han mostrado cómo el reconocimiento constitucional está instalándose en la opinión pública como una medida deseable de política estatal hacia los indígenas y como una forma de reparación. A ello se puede agregar su consideración como una medida para resolver la conflictividad persistente y creciente con el mundo indígena.

Sería muy interesante, para futuros estudios, realizar una medición comparativa y sistemática de los diversos dispositivos de los derechos colectivos políticos que el sistema internacional de DD.HH. reconoce a los pueblos indígenas, incluyendo la consulta indígena, la participación y la justicia indígena, para así poder observar el rendimiento comparativo de ellos y su evolución en el tiempo.

Referencias /

- Åhrén, M. (2016). *Indigenous Peoples' Status in the International Legal System*. Oxford: Oxford University Press.
- Anker, K. (2014). *Declarations of Interdependence: A Legal Pluralist Approach to Indigenous Rights*. Farnham: Ashgate.
- Aravena, A. y Baeza, M. (2015). "Construcción socio-imaginaria de relaciones sociales: la desconfianza y el descontento en el Chile post-dictadura". *Cinta de Moebio* 53: 147-157.
- Ariza, R. (2010). *Coordinación entre sistemas jurídicos y administración de justicia indígena en Colombia*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Aylwin, J. (2008). "La violencia y los Derechos Humanos de los pueblos indígenas". *Revista d'Estudis de la Violencia* 4. Accedido el 10 de marzo de 2017, http://www.archivochile.com/Ideas_Autores/aylwino_/aylwinoj0024.pdf

Barrientos, I. (2006). "¿Nacionalismo indígena? El tránsito de una identidad étnica a una identidad nacional". *Encuentro de Latinoamericanistas Españoles 2006*. Accedido el 10 de marzo de 2017, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00104731/document>

Bengoa, J. (1999). *Historia de un Conflicto. El Estado y los Mapuches en el Siglo XX*. Santiago: Planeta/Ariel.

Beaudry, J.-S. (2009). "La violencia policial hacia los mapuches en Chile". *Revista IIDH* 49: 363-381.

Beyer, H. (2016). "Diagnósticos alternativos sobre la crisis de confianza". *Estudios Públicos* 140: 107-136.

Bhabha, H. (1990). "Narrating the Nation", en *Nation and Narration*, ed. Homi Bhabha. London y New York: Routledge.

Borrows, J. (2016). *Freedom and Indigenous Constitutionalism*. Toronto: University of Toronto Press.

Cassidy, F. (1991). "Self-determination, Sovereignty, and Self-government", en *Aboriginal Self-determination*, ed. Frank Cassidy, 1-14. Lantzville y Quebec: Oolichan Books y The Institute for Research on Public Policy.

Clavero, B. (2012). "Pasado y presente del constitucionalismo indígena por América y más acá". *Crónica Jurídica Hispalense* 10: 543-559.

Connolly, W. (1995). *The Ethos of Pluralization*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Contreras Painemal, C. (2012). *Los Tratados celebrados por los Mapuche con la Corona Española, la República de Chile y la República de Argentina* (PhD Diss., Berlín, Freie Universität).

Cornell, S. (2015). "Processes of Native Nationhood: The Indigenous Politics of Self-Government". *The International Indigenous Policy Journal* 6 (4).

Correa, L. (2013). "El conflicto mapuche y el Estado de Chile: Una reflexión sobre la violencia y la imagen de Chile en el Bicentenario", en *Violencia política y conflicto sociales en América Latina*, eds. César Barreira et al., 138-166. Barranquilla y Buenos Aires: Universidad del Norte/CLACSO.

Crowder, G. (2013). *Theories of Multiculturalism - An introduction*. Cambridge: Polity Press.

- De la Cuadra, F. (2013). "Cambio climático y conflicto socioambiental, Apuntes sobre el antagonismo entre el pueblo mapuche, el Estado chileno y las empresas", en *Cambio Climático, Movimientos Sociales y Políticas Públicas, Una Vinculación Necesaria*, VV.AA., 217-238. Santiago: ICAL/CLACSO, 2013.
- Donoso, J. (2013). "Violencia política en Chile entre el pueblo mapuche y el gobierno del Presidente Ricardo Lagos". *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 8, núm. 2, 63-93.
- Foster, C. (2001). "Articulating Self-determination in the Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples". *The European Journal of International Law* 12 (1), 141-157.
- Gerber, M., Carvacho, H., y González, R. (2016). "Development and Validation of a Scale of Support for Violence in the Context of Intergroup Conflict (SVIC): The Case of Violence Perpetrated by Mapuche People and the Police in Chile". *International Journal of Intercultural Relations* 51, 61-68.
- González, M. (2010). "Autonomías territoriales indígenas y regímenes autonómicos (desde el Estado) en América Latina", en *La autonomía a debate: Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, coords. Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor Pablo Ortiz-T., 35-62. Quito: Flacso.
- González Casanova, P. (2006). *Sociología de la explotación*. Buenos Aires: Clacso.
- Gray, J. (1993). *Post-Liberalism: Studies in Political Thought*. New York: Routledge.
- Gunew, S. (1997). "Postcolonialism and Multiculturalism: Between Race and Ethnicity". *The Yearbook of English Studies* 27, 22-39.
- Hall, S. (2010). *Sin garantías: Trayectorias y problemáticas en estudios culturales*. Popayán: Envión Editores.
- Imas Arenas, I. (2015). *Crisis de las Instituciones: Fenómeno social y una posible solución*. Centro Democracia y Comunidad, núm 14. Santiago: CDC.
- Iverson, D. (2010). "Introduction: Multiculturalism as a Public Ideal", en *The Ashgate Research Companion to Multiculturalism*, ed. Duncan Iverson, 1-16. New York: Routledge.
- Jovanovic, D. (2012). *Collective Rights – A Legal Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keating, M. (2002). "Plurinational Democracy in a Post-Sovereign Order". *Queen's Papers on Europeanisation* 1/2002. Belfast: Queens University Belfast.

Kekes, J. (1993). *The Morality of Pluralism*. Princeton: Princeton University Press.

Le Bonniec, F. (2014). “Las cárceles de la etnicidad: Experiencias y prácticas de resistencia de los mapuche sometidos a la violencia política en la era del multiculturalismo (2000-2010)”. *Oñati Socio-Legal Series* 4 (1), 104-121.

Maclure, J. (2010). “Multiculturalism and Political Morality”, en *The Ashgate Research Companion to Multiculturalism*, ed. Duncan Ivison, 39-56. New York: Routledge.

Mella Seguel, E. (2014). “La aplicación del derecho penal común y antiterrorista como respuesta a la protesta social de indígenas mapuche durante el periodo 2000-2010”. *Oñati Socio-Legal Series* 4 (1), 122-138.

Mella, M. (2016). “Legitimidad y efectividad como factores para el estudio del desgaste político en Chile postautoritario (1990-2014)”. *Análisis Político* 29 (86), 95-112.

Millaleo, S. y Valdés, M. (2014). *Mecanismos de representación política y pueblos indígenas en Chile*. Tomando los Derechos Indígenas en Serio, Propuesta 1/2014. Santiago: Programa de Derechos Indígenas/Fundación Chile 21.

Modood, T. (2007). *Multiculturalism, A Civic Idea*. London: Polity Press.

Mookherjee, M. (2010). “Postcolonial Multiculturalism”, en *The Ashgate Research Companion to Multiculturalism*, ed. Duncan Ivison. New York: Routledge.

Murphy, M. (2004). “Understanding Indigenous Nationalism”, en *Fate of the Nation State*, ed. Michel Seymour, 271-294. Quebec: McGill-Queen’s University Press.

Ortiz, E. y Valenzuela, E. (2013). “Persistencia portaliana, opción presicrática-cooptadora de la Concertación/Alianza y fractura pro autonomías territoriales”. *Políticas Públicas* 6 (2), 77-100.

Panzironi, F. (2006). *Indigenous Peoples’ Right to Self-Determination and Development Policy*. Sidney: University of Sidney.

Paradies, Y. (2006). “Beyond Black and White: Essentialism, Hybridity, Indigeneity”. *Journal of Sociology* 42 (4), 355-367.

Parekh, B. (2000). *Rethinking Multiculturalism, Cultural Diversity, and Political Theory*. Basingtoke: MacMillan.

Pinto, J. (2007). “Expansión económica y conflicto mapuche. La Araucanía, 1900-1940”. *Revista de Historia Social y de las Mentalidades* 1 (11), 9-34.

PNUD (2015). *Representación indígena en poderes legislativos, claves desde la experiencia internacional*. Serie Más y Mejor Democracia núm. 2/2015. Santiago: PNUD.

Quiroz, C. y Bazán, J. F. (2016). “Normatividad constitucional comparada latinoamericana sobre pluralismo jurídico en el marco de los estándares del Convenio N° 169 de la OIT”. *AVANCES, Revista de Investigación Jurídica* 11 (13), 95-102.

Requejo, F. (2005). *Multinational Federalism and Value Pluralism*. London y New York: Routledge.

Rojas, N. y Miranda, O. (2015). “Dinámica sociopolítica del conflicto y la violencia en territorio mapuche. Particularidades históricas de un nuevo ciclo en las relaciones contenciosas”. *Revista de Sociología* 30, 33-69.

Sen, A. (2007). *Identidad y violencia. La ilusión del destino*. Buenos Aires: Katz.

Seymour, M. (2008). *De la tolérance à la reconnaissance, une théorie libérale des droits collectifs*. Montreal: Boréal.

Somma, N. y Bargsted, M. (2015). “La autonomización de la protesta en Chile”, en *Socialización política y experiencia escolar: aportes para la formación ciudadana en Chile*, eds. Juan Castillo y Cristian Cox, 207-240. Santiago: Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Stroschein, S. (2015). “Reconfiguring State-Minority Negotiations for Better Outcomes”, en *Managing Diversity through Non-Territorial Autonomy, Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*, eds. Tove Malloy, Alexander Osipov y Balázs Vizi, 19-30. Oxford: Oxford University Press.

The Harvard Project on American Indian Economic Development (2007). *The State of Native Nations, Conditions under U.S. Policies of Self-Determination*. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government/Harvard University.

Tierney, S. (2004). *Constitutional Law and National Pluralism*. Oxford: Oxford University Press.

Torres, R., Azócar, G., Carrasco, N., Zambrano, M., Costa, T. y Bolin, B. (2016). “Desarrollo forestal, escasez hídrica y la protesta social mapuche por la justicia ambiental en Chile”. *Ambiente & Sociedad* 19 (1), 121-146.

Tully, J. (1995). *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity*. Cambridge: Cambridge University Press.

Vergara, J., Aravena, A., Correa, M. y Molina, R. (1999). “Las Tierras de la Ira: Los sucesos de Traiguén y los conflictos entre comunidades mapuches, empre-

sas forestales y el Estado”. *Praxis, Revista de Psicología y Ciencias Humanas* I (1), 112-128.

Victoria, A. (2011). *The Politics of Indigenous Nationalism: The Case of Bolivia* (PhD Diss., University of Florida).

Wilkins, D., Kiiwetinepinesik, H. (2011). *American Indian Politics and the American Political System*. Lanham: Rowman y Littlefield.

Witmer, R. (2016). “Policy Issues in the Self-Determination Era”. *Indigenous Policy Journal* XXVII (1), 1-12.

Yrygoyen, R. (2011). “El horizonte del constitucionalismo pluralista: Del multiculturalismo a la descolonización”, en *El Derecho en América Latina, un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, ed. César Rodríguez-Garavito, 139-160. Buenos Aires: Paidós.

Confianza y el pueblo mapuche: análisis desde la perspectiva de desempeño institucional

Isabel Aninat S.

Centro de Estudios Públicos

Resumen /

Este artículo analiza la confianza de los mapuches, tanto urbanos como rurales, en diversas instituciones y autoridades durante los últimos diez años a la luz de los datos otorgados por las encuestas.

A partir de ello, se presentan posibles explicaciones respecto de los niveles de confianza en las distintas instituciones. Luego se analizan los niveles de confianza en las propias autoridades y la representatividad de las instituciones comunitarias, para así discutir los desafíos que éstos presentan para la institucionalidad y regulación de aspectos ligados con los pueblos indígenas.

Resumen en mapuzugun /

Tüfa chi küzaw mew tukulpagey tunte ñi feyentulen pu lof ka waria mew mülechi pu che pu winka ñi azkünüzugu mew, ka pu che ñizolkülelu tüfa mew, mari txipantu mew gümitugechi zugu mew.

Tüfa mew günezuamgey ka wenuntugey chumlen ti feyentun zugu kiñeke pu winka azkünüzugu mew. Inagechi günezuamgey chumlen ti feyentun zugu kiñeke ñizolkülechi pu winka azkünüzugu mew, ka ñi feyentuniegen pu mapuche ñi pu lonko ka chumgechi felen ka ñi txürümleafel kom pu mapuche ñi zuam ka ñi zugu egün.

“La confianza llega a pie y se va galopando”.

Dicho holandés

Introducción /

Es sabido que, en general, los chilenos confían poco en las instituciones políticas. Más aún, la confianza institucional de la población de nuestro país ha descendido fuertemente durante la última década. ¿Ocurrirá algo similar con los mapuches? ¿Confían los mapuches en las instituciones del Estado chileno? ¿Confían en sus propias autoridades? ¿Hay diferencias en la confianza entre los mapuches urbanos y los que habitan en el mundo rural?

Estas son las preguntas que este artículo apunta a responder, buscando contribuir a la comprensión de la realidad actual de los mapuches. Las respuestas, basadas en las encuestas CEP “Los mapuche rurales y urbanos hoy” de 2006 y 2016, pueden ser útiles para comprender algunos aspectos de la situación política e institucional que se vive en varias regiones del país.

Más aún, este artículo puede ser un aporte para el diseño de la nueva institucionalidad indígena actualmente en discusión. La confianza que los mapuches declaran tener en instituciones políticas y en sus autoridades propias, así como las posibles razones que explican los fenómenos descritos, pueden ilustrar los desafíos que se deben tener a la vista en la creación de un futuro Ministerio de Pueblos Indígenas, de los Consejos de Pueblos así como en la regulación de la consulta indígena.

El texto que sigue se divide en cuatro partes. La primera (1) ilustra la evolución de la confianza en las instituciones de los mapuches durante la

N. del A.: Agradezco la constante asistencia y valiosos comentarios de Ricardo González y Bernardo Mackenna.

última década, tanto en el mundo rural como en el urbano. La segunda (2) estudia posibles causas de la caída en la confianza de las instituciones. La tercera (3) presenta datos de confianza y representatividad de instituciones y autoridades propias y analiza algunos desafíos en esta materia. La cuarta (4) concluye con algunas propuestas al respecto.

1 /

Evolución de la confianza de los mapuches en las instituciones, 2006-2016

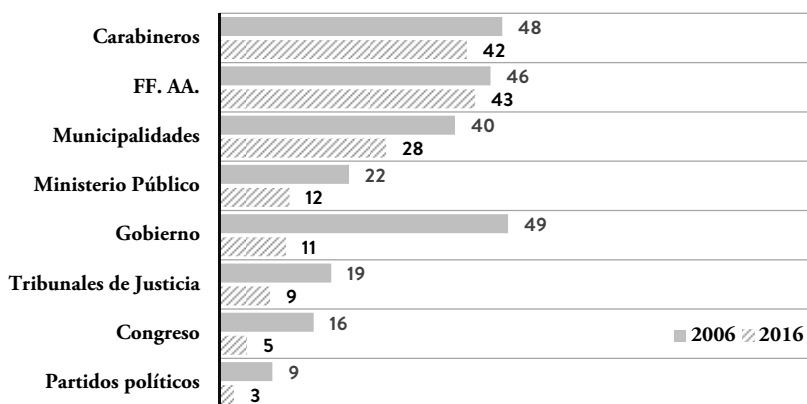
Durante los últimos diez años, la confianza institucional de los mapuches ha disminuido considerablemente. Si bien la desconfianza en las instituciones presenta una tendencia creciente, en línea con lo que se observa a nivel general en nuestro país, y aun cuando las cifras de confianza para los no mapuches son bastante similares a las de los mapuches, existen aspectos interesantes acerca de la relación que existe en particular entre los mapuches y la confianza en las instituciones.

El año 2006, la institución política en la que más confiaban los mapuches era el Gobierno, por sobre Carabineros y las Fuerzas Armadas—estas últimas instituciones tradicionalmente se encuentran en la cima de los rankings de confianza en Chile (ver Gráfico 1). No obstante, diez años después, la confianza en el Gobierno se sitúa en un 11%, 28 puntos porcentuales más bajo, siendo la baja más pronunciada respecto del resto de las instituciones evaluadas. Carabineros y las Fuerzas Armadas se mantienen como las instituciones con más confianza, descendiendo en menor medida.

Por otra parte, la confianza de los mapuches en las municipalidades alcanza un 28% en 2016, 12 puntos porcentuales menos que en 2006. Una caída similar se observa en la confianza en el Ministerio Público, la cual desciende desde un 22 a un 12% en 2016. Cae 10 puntos porcentuales también la confianza en los Tribunales de Justicia, situándose en 9%.

Tal como ocurre con la población general, al final del ranking de confianza de los mapuches en instituciones políticas se encuentran el Congreso y los partidos políticos. Por un lado, el Congreso cae 11 pun-

GRÁFICO 1 / Confianza en las instituciones, 2006-2016



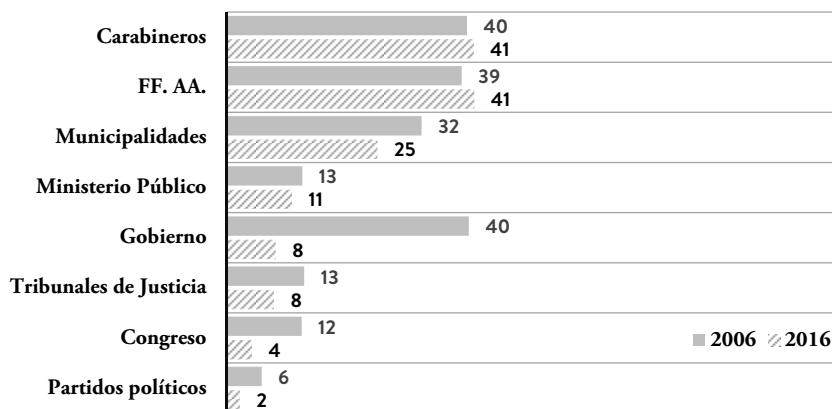
Nota: Porcentajes de mapuches que expresan mucha o bastante confianza en las instituciones listadas.

Fuente: Encuestas CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, años 2006 y 2016.

tos porcentuales en la última década, llegando a gozar de un 5% de confianza este año. Por otro lado, la confianza en los partidos políticos pasa de 9 a 3% en 2016.

Los Gráficos 2 y 3 presentan la confianza en las instituciones de los mapuches que viven en zonas urbanas y rurales, respectivamente. Estudiar las opiniones de quienes dicen pertenecer al mundo mapuche rural y urbano permite comprender, parcialmente, la evolución de la confianza en las instituciones en la última década. Carabineros y las Fuerzas Armadas son las instituciones en las que los mapuches urbanos y rurales más confían, aunque se observan importantes diferencias en las trayectorias de los últimos diez años. En las zonas urbanas, por una parte, la confianza en ambas no varió significativamente, en términos estadísticos, mientras que en el mundo rural, la confianza en ambas se desplomó 17 puntos porcentuales en Carabineros y 7 puntos porcentuales en las Fuerzas Armadas. Por lo tanto, buena parte de la caída de la confianza en ambas instituciones, registradas en el Gráfico 1, se deben a una creciente desconfianza de los mapuches rurales. A pesar de

GRÁFICO 2 / Confianza en las instituciones, mapuche urbano, 2006-2016



Nota: Porcentajes de mapuches que viven en zonas urbanas y que expresan mucha o bastante confianza en las instituciones listadas.

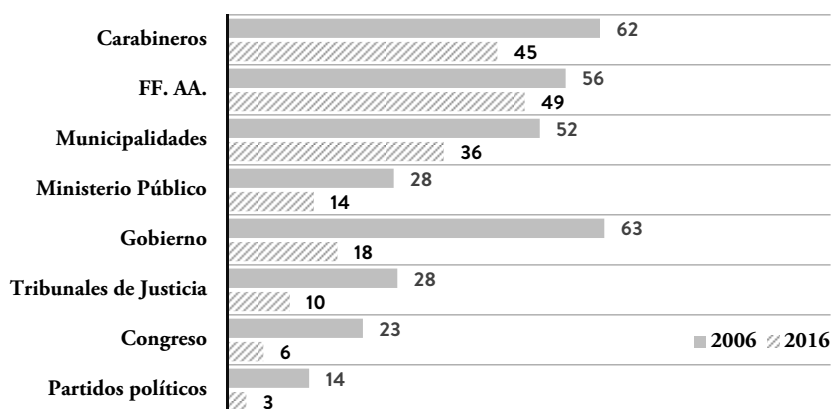
Fuente: Encuestas CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, años 2006 y 2016.

ello, en el mundo rural hay más confianza que en las zonas urbanas en ambas instituciones.

Entre las instituciones representativas, las municipalidades son las que gozan de más confianza entre los mapuches, tanto en áreas urbanas como rurales, aunque no son inmunes al declive generalizado de la confianza: en el mundo urbano, la confianza en las municipalidades cayó 7 puntos porcentuales, mientras que en las zonas rurales el desplome fue de 16 puntos porcentuales. A pesar de la magnitud del descenso entre los mapuches rurales, la confianza en las municipalidades sigue siendo mayor ahí que en las zonas urbanas (36% y 25%, respectivamente).

Después de las municipalidades, entre las instituciones representativas se encuentra el Gobierno, la institución que sufrió el descenso más abrupto en confianza de todas, tanto en el mundo rural como urbano (caídas de 45 y 32 puntos porcentuales, respectivamente). A pesar de ello, la confianza de los mapuches en el Gobierno –8% entre los mapuches urbanos y 18% entre quienes habitan zonas rurales– se sitúa por encima de la confianza en el Congreso y los partidos políticos, las cuales

GRÁFICO 3 / Confianza en las instituciones, mapuche rural, 2006-2016



Nota: Porcentajes de mapuches que viven en zonas rurales y que expresan mucha o bastante confianza en las instituciones listadas.

Fuente: Encuestas CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, años 2006 y 2016.

llegan a 4 y 2% en áreas urbanas y 6 y 3% en áreas rurales. A diferencia de los casos anteriores, la confianza en el Congreso y los partidos políticos es equivalente, en términos estadísticos, entre los mapuches urbanos y rurales, la que, en ambos casos, es virtualmente inexistente.

Por último, entre las instituciones relacionadas con la justicia, la confianza en el Ministerio Público no registra variaciones estadísticamente significativas en las zonas urbanas —ubicándose en un 11% en 2016—, pero sí en el mundo rural: la caída de la confianza en la última década llega a 14 puntos porcentuales, situándose en 14%. Por otra parte, la confianza en los Tribunales de Justicia desciende 5 puntos porcentuales en las zonas urbanas y 18 puntos porcentuales en el mundo rural. Tal como con el Congreso y los partidos políticos, no hay diferencias estadísticamente significativas en la confianza en los Tribunales de Justicia en el mundo rural y urbano.

¿Por qué descendió tan abruptamente la confianza de los mapuches en las instituciones políticas durante la última década? La próxima sección esboza algunas explicaciones.

Posibles explicaciones del declive de la confianza en las instituciones

Para comprender qué significa esta caída abrupta en la confianza de las instituciones por parte de los mapuches, primero se debe analizar conceptualmente qué es la confianza de las instituciones. De acuerdo con Newton y Norris, los rasgos de la personalidad o condicionamientos sociales explican muy poco este fenómeno, afirmación que corroboran con resultados empíricos para varios países del mundo (Newton y Norris 2000, 66-71). Descartados los aspectos psico-sociales, Newton y Norris sostienen que una manera de entender la confianza en las instituciones es a través de su desempeño y de las variables relacionadas a éste. En particular, las instituciones que cuentan con buen desempeño tienen mayor probabilidad de generar confianza en los ciudadanos, y viceversa, dado que el público, en general, tiene la capacidad de reconocer si tales instituciones están actuando adecuada o inadecuadamente (Newton y Norris 2000, 61).

Bajo esta teoría, la percepción de un funcionamiento adecuado de las instituciones se genera a partir de las expectativas de la población respecto del actuar de éstas, ciertos criterios de evaluación para juzgar el desempeño de ellas, y por cierto, la información disponible para definir ambos. Así, es posible atribuir un bajo nivel de confianza, por ejemplo, como a la existencia de criterios de evaluación más exigentes y que, por lo tanto, no se estén cumpliendo por parte de instituciones que siguen operando de la misma forma. También podría surgir desconfianza cuando los ciudadanos adquieren más información sobre el desempeño del gobierno y el comportamiento de sus líderes políticos, lo que permite evaluar más críticamente el desempeño de ellos y, al mismo tiempo, subir los estándares de las evaluaciones mismas (Newton y Norris 2000, 61). Por último, el caso más evidente en que la confianza en las instituciones cae es la corrupción de las autoridades políticas, en cuyo caso la percepción de un mal desempeño aumenta (della Porta 2000).

En suma, el grado de confianza en las instituciones representativas es influida por múltiples factores asociados al desempeño de cada una de

ellas, tales como los criterios de evaluación de las políticas y del gobierno, el funcionamiento de dichas instituciones y la exposición de los ciudadanos a la información en ambos aspectos.

Ahora bien, a la luz de esta discusión, ¿cómo podemos interpretar lo sucedido con el pronunciado declive de la confianza de los mapuches en las diferentes instituciones?

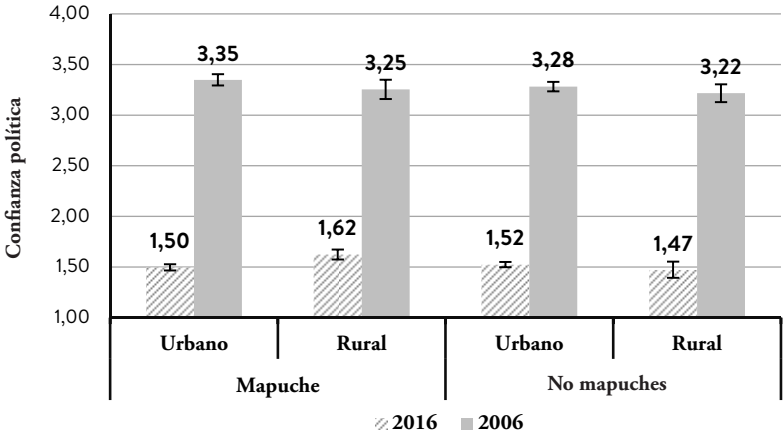
Un primer caso dice relación con la fuerte caída experimentada por instituciones específicas en los mapuches del mundo rural. Si bien ellos confían, en general, más que sus pares urbanos y que sus vecinos no mapuches, se registran caídas más pronunciadas respecto de los mapuches urbanos en relación con las fuerzas de orden y seguridad, los Tribunales de Justicia y el Ministerio Público.

Una explicación posible dice relación con la localización de los hechos de conflicto. Quienes tienen contacto directo con dichas situaciones, con las medidas de seguridad que se han fijado para ciertas zonas de la Octava y Novena Región, y quienes han sido afectados directa o indirectamente por actos de violencia y por las persecuciones penales de ciertos hechos, son quienes han perdido más confianza en las instituciones asociadas. Existe evidencia que los mapuches que se sienten discriminados por el Poder Judicial o por Carabineros tienden a apoyar en mayor medida el uso de la fuerza como mecanismo de reclamo de tierras, validando la búsqueda de medios alternativos y disminuyendo la confianza en la institucionalidad vigente. En otras palabras, “un trato discriminatorio del sistema de justicia genera mayor distancia hacia la sociedad, menor confianza en las autoridades y un mayor apoyo a medidas violentas de resolución del conflicto” (Gerber 2016).

Un segundo caso dice relación con la pérdida de confianza en las instituciones políticas per se. Pareciera ser que entre los mapuches prima la desconfianza hacia éstas. El Gráfico 4 muestra cómo ha disminuido la confianza en los poderes clásicos del Estado y en los partidos políticos en la última década.

Otra respuesta posible tiene relación con el desempeño de las mencionadas instituciones en las áreas que más les preocupan a los mapuches. De acuerdo a la encuesta CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy” 2016, dichas áreas son la restitución y regularización de la propiedad de tierras, el reconocimiento constitucional y la protección y fomento de la lengua

GRÁFICO 4 / Evolución de la confianza política (Gobierno, Tribunales de Justicia, Congreso y partidos políticos)



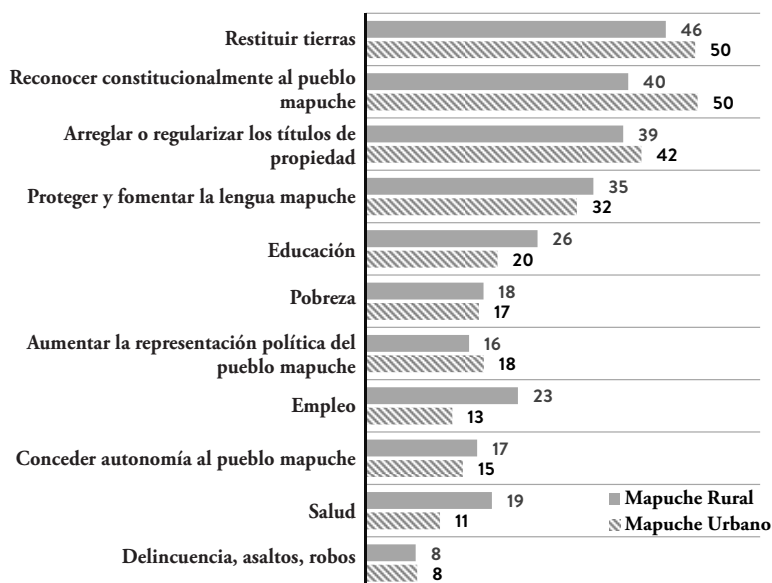
Fuente: Encuestas CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, años 2006 y 2016.

mapuche, aspectos que tanto en el mundo mapuche urbano como rural destacan como aquellos a los que el Gobierno debería dedicar mayor esfuerzo en solucionar (Gráfico 5). Justamente, en varios de estos temas no sólo hay demandas pendientes desde hace largo tiempo sino también políticas públicas que, si bien llevan años funcionando, han demostrado desempeños deficientes en diversos aspectos, como se verá a continuación.

Al analizar la confianza en las instituciones más cercanas a los mapuches se observa que, a mayor relación directa (vivencial), mayor es la confianza (Gráfico 6). Así, autoridades políticas como los senadores y diputados se ubican en los niveles más bajos de confianza, tanto para el mundo urbano como para el mundo rural, posiblemente porque, como se señaló anteriormente, no han contribuido a concretar soluciones a demandas insatisfechas ni soluciones políticas al llamado “conflicto mapuche”.

Una explicación posible es que se trata de una materia en que abundan las promesas incumplidas por parte de la clase política. El reconocimiento constitucional se asumió como compromiso en el Acuerdo de Nueva Imperial de 1989 y se ha repetido como promesa en cada una de las elecciones presidenciales desde el retorno a la democracia. Si bien en la

GRÁFICO 5 / Problemas de los mapuche a los que el gobierno debería dedicar mayor esfuerzo en solucionar, 2016



Nota: “¿Cuáles son los tres problemas que tienen en particular los mapuches, a los que debería dedicar el mayor esfuerzo en solucionar el gobierno?”. Menciones totales. Total muestra mapuche y no mapuche.

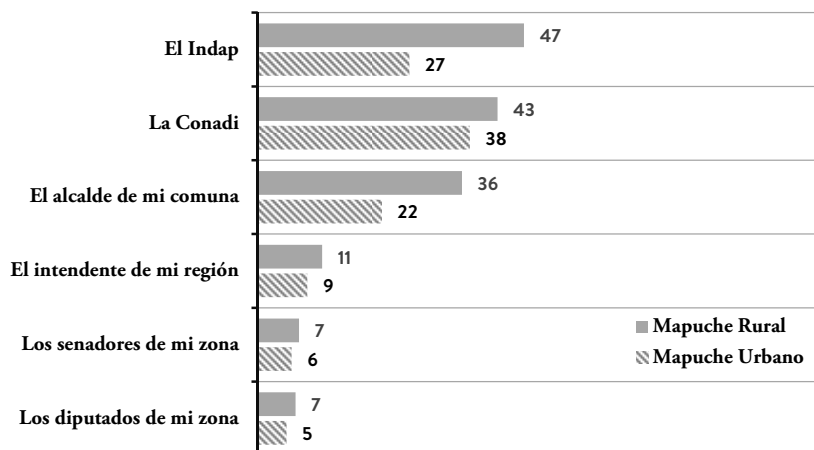
Fuente: Encuesta CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, año 2016.

discusión parlamentaria cada cierto tiempo ha existido un debate sobre diversas fórmulas de reconocimiento, a la fecha no existen avances, acuerdos o prioridades concretas.^[1]

Por otra parte, en los gobiernos desde el retorno a la democracia abundan los anuncios de agendas indígenas y las comisiones asesoras o me-

[1] Algunos de los proyectos de ley en esta materia son: reforma constitucional relativa a los pueblos indígenas, de 1991 (Boletín N° 513-07, rechazado); reforma constitucional que reconoce la existencia de los pueblos indígenas y les otorga participación política en el Estado, de 1999 (Boletín N° 2.360-07, en tramitación); reforma constitucional sobre pueblos indígenas, de 2006 (Boletín N° 4.069-07, archivado); reconoce a los pueblos indígenas en Chile, de 2007 (Boletín N° 5.522-07, en tramitación); modifica la Constitución Política de la República estableciendo normas sobre la participación y la representación política de los pueblos indígenas, de 2012 (Boletín N° 8.438-07, en tramitación).

GRÁFICO 6 / Confianza en autoridades políticas, 2016



Nota: Porcentajes de mapuche que expresan mucha o bastante confianza en las instituciones y autoridades listadas.

Fuente: Encuesta CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, año 2016.

sas de diálogo con los pueblos indígenas (o con el pueblo mapuche en particular). A modo de ejemplo figura la Comisión Asesora Presidencial sobre Pueblos Indígenas (1999), Pacto por el Respeto Ciudadano (1999), Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas (2001-2003), Políticas del Nuevo Trato (2004), Acuerdo de Nueva Imperial II (2006), Comisión Asesora sobre Política Indígena Urbana (2006), Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad (2008), Plan Araucanía (2010-2014) y la Comisión Asesora Presidencial de La Araucanía (2016). En cada una de estas instancias se han realizado diagnósticos, más o menos exhaustivos, y se han propuesto programas específicos en distintos ámbitos de la política indígena. Algunas de esas propuestas han prosperado, pero en otros casos han resultado ser inviables en la práctica, contradictorias entre sí, o han sido derechamente abandonadas u olvidadas. Incluso, a pesar de la continuidad de gobiernos de una misma coalición política, no ha existido continuidad ni lineamientos claros sobre la política indígena en Chile (Figueroa 2014, 183).

Así, una posible causa de la escasa confianza del pueblo mapuche en las instituciones políticas puede deberse a que problemas considerados por ellos mismos como relevantes no han sido abordados eficazmente. El Gobierno, los parlamentarios y las autoridades políticas en general no han podido entregar soluciones, lo que podría estar generando una percepción de pobre desempeño.

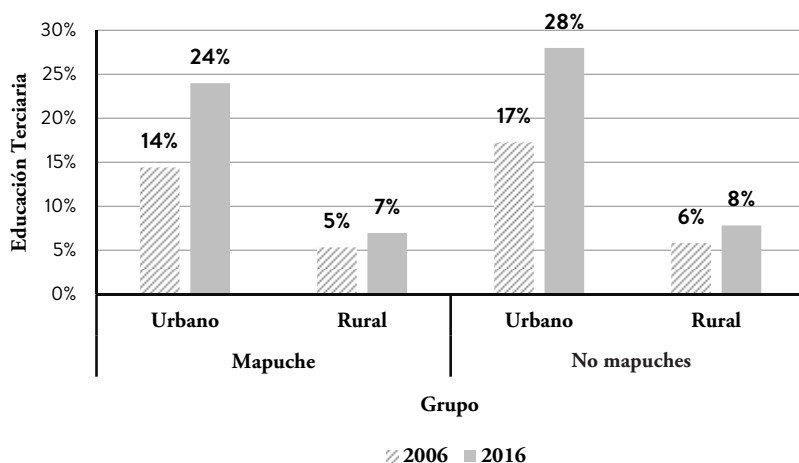
En contraste con dichas autoridades, los niveles de confianza que presenta la figura del alcalde, especialmente en el mundo rural, podrían deberse a que se asocia con una autoridad que provee soluciones concretas a problemas específicos. Asimismo, su confianza es coherente con los niveles de confianza depositados en los municipios como institución, según observamos anteriormente.

Se advierte además que los mapuches tienden a confiar más en aquellas autoridades o instituciones que proveen servicios que tienen el potencial de generar impactos concretos, positivos y personales en su vida cotidiana. Esto es lo que explica que la confianza en el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), dependiente del Ministerio de Agricultura, así como en la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, se ubiquen en los niveles más altos. Ambas instituciones prestan servicios o entregan beneficios que se perciben directamente (ver Gráfico 6). Además, ambas administran programas bien evaluados en general por la población mapuche: el Programa de Fondo de Tierras y Aguas (CONADI) y el Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) de INDAP.

Sin embargo, ambas instituciones (y ambos programas mencionados) tienen peores evaluaciones entre los mapuches urbanos que en aquellos que viven en el mundo rural. Los mapuches urbanos constituyen una población más educada que sus contrapartes rurales, con niveles cercanos a los de sus vecinos urbanos (Gráfico 7) y es éste precisamente el grupo en el cual ha descendido más la confianza en las instituciones políticas, aun en mayor medida que en sus vecinos no mapuches (Gráfico 4 anterior).

Una explicación posible dice relación con que, justamente, al tratarse de un grupo que ha subido sus niveles de escolaridad, es más exigente en la evaluación del desempeño de las instituciones y, a su vez, en la confianza que deposita en ellas (Norris 2011, 7). Por otra parte, dado que esta población centra sus preocupaciones en aquellas de índole más política

GRÁFICO 7 / Nivel educacional mapuche y no mapuche



Fuente: Encuestas CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, años 2006 y 2016.

por sobre las que dicen relación con empleo o educación (ver Gráfico 5 anterior), y éstas, como se señaló anteriormente, no han sido resueltas, su confianza en las autoridades e instituciones políticas en general es menor.

Otra explicación posible sería que ni la CONADI ni el INDAP centran su campo de acción o sus principales líneas de programas en el mundo urbano, más allá de iniciativas específicas que se desarrollan por éstas y otras instituciones (incluyendo, el Servicio de Cooperación Técnica, SERCOTEC, y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS). Al evaluar distintos programas indígenas, incluyendo el Fondo de Tierras y Aguas, PDTI, el programa de salud y pueblos indígenas y el programa de educación intercultural bilingüe, los mapuches urbanos dicen desconocer dichos programas en mayor proporción que los mapuches rurales. Así, pudiera ser que la población mapuche urbana, aunque mayoritaria en cifras poblacionales, se encuentra más desatendida en cuanto a una política indígena urbana propiamente tal.^[2]

[2] Para una revisión más acabada al respecto, ver el Informe de la Comisión Asesora sobre Política Indígena Urbana (2006), “Para la generación participativa de una política indígena urbana”.

¿Qué pasa en la población rural con la CONADI y el INDAP? Los niveles de confianza en el INDAP y la CONADI se mantienen en niveles bastante altos aunque no mayoritarios, ambos sobre el 40%, números similares a los observados en el año 2006. Es probable que en parte se deba a que ellos constituyen principalmente los beneficiarios de políticas y programas de dichas instituciones, y en parte también a que, al menos respecto de la CONADI, tiene un valor significativo especial producto de los esfuerzos para asegurar su creación. Pero ello no implica que la confianza en dichas instituciones esté asegurada, puesto que existe evidencia que varios programas indígenas actualmente en funcionamiento presentan problemas de diversa índole en su desempeño.

De los once programas indígenas que han estado sujetos a la evaluación de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), ninguno obtuvo la calificación de desempeño suficiente o quedó sujeto a ajustes menores. Por el contrario: o no demuestran tener resultados (dos programas), o se requirieron modificaciones mayores (tres programas), o un rediseño sustantivo (dos programas) o, incluso, calificaron como requiriendo un reemplazo íntegro (un programa), según se observa en la Tabla 1.

Podría pensarse que ello se trata de un caso aislado. Pero la revisión de los informes de evaluación de la DIPRES demuestra que no es así. Incluso la Ficha de Monitoreo del Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI), elaborada por el Ministerio de Desarrollo Social, califica el diagnóstico y objetivo del programa como insuficiente (dado que no entrega información sobre la baja productividad de los pequeños agricultores indígenas que busca abordar) y la focalización como regular (ya que no presenta ningún criterio para ordenar a los potenciales beneficiarios) (Ministerio de Desarrollo Social 2012).

Por tanto, en general se observa que los programas han sido diseñados sin tener claridad sobre los potenciales beneficiarios, que presentan numerosos problemas durante su gestión (los que se ven acentuados por los cambios habituales a los que son sometidos) y que existen constantes faltas de medición en torno a la eficacia y calidad de los programas, especialmente en el grado de satisfacción de los usuarios. En resumen, parece abundar la improvisación.

TABLA 1 / Resumen de informes de evaluación sobre programas indígenas, DIPRES

Programa / Institución	Línea de evaluación	Año de protocolo	Servicio público	Calificación
Beca Residencia Indígena	EPG	2014	JUNAEB	Resultados no demostrados
Becas Escolares de Educación Básica y Media, Beca Indígena	EI	2005	JUNAEB	Modificaciones en el diseño y/o procesos de gestión interna
Fondo de Desarrollo Indígena (FDI)	EPG	1999	CONADI	s.i. ^[*]
Fondo de Desarrollo Indígena: Fomento Económico	EPG	2009	CONADI	Rediseño sustantivo
Fondo de Desarrollo Indígena: Gestión Social	EPG	2009	CONADI	Rediseño sustantivo
Fondo de Tierras y Aguas Indígenas	EPG	2008	CONADI	Modificaciones en el diseño y/o procesos de gestión interna
Fondo de Tierras y Aguas Indígenas	EPG	1998	CONADI	s.i. ^[**]
Hogares Indígenas	EPG	2014	JUNAEB	Resultados no demostrados
Programa de Desarrollo Indígena	EPG	2010	CONADI	Reemplazo íntegro o finalización
Programa de Desarrollo Territorial Indígena	EI	2012	INDAP	No aplica ^[***]
Programa Fondo de Tierras y Aguas Indígenas	EI	2001	CONADI	Modificaciones en el diseño y/o procesos de gestión interna

[*] Este programa aparece sin información debido a que la metodología seguida a la fecha de realización no coincide con la actualmente en uso. El informe final señala que el programa presentaba problemas en su diseño, organización y gestión, y que no fue posible cuantificar indicadores sobre la eficacia y cumplimiento de las metas debido a la falta de información sobre los beneficiarios, así como tampoco sobre la eficiencia en la ejecución presupuestaria. La recomendación fue mantener el programa pero someterlo a un rediseño global.

[**] Este programa aparece sin información debido a que la metodología seguida a la fecha de realización no coincide con la actualmente en uso. El informe final señala, entre otras cosas, que no es posible determinar el grado de cumplimiento del programa por carecerse de metas definidas.

[***] Este programa aparece bajo la categoría no aplica debido a que la evaluación de 11 programas de INDAP no fue factible de realizar debido a problemas metodológicos y logísticos, incluyendo el desconocimiento respecto a las características de los beneficiarios y el no contar con acceso a bases de datos de potenciales beneficiarios de INDAP que no sean parte de los usuarios.

Fuente: Sistema de Evaluación y Control de Gestión, Dirección de Presupuestos, 2016.

Ello podría explicarse debido a que, en varios casos, son programas que se han creado como respuesta a situaciones coyunturales y que se van modificando según las prioridades presidenciales o decisiones de prioridad regional^[3], sin que exista una mirada de largo plazo ni una planificación estratégica al respecto (DIPRES 2009, 9). Como señala la evaluación de los programas Hogares y Becas de Residencia Indígena JUNAEB: “El programa presenta problemas para identificar y cuantificar a su población objetivo dado que cada uno de los 15 hogares existentes al año 2014 han surgido como resultado de demandas específicas y localizadas y no como parte de un proceso planificado y sistematizado por la institución” (DIPRES 2014, 50).

Dado que la confianza institucional está asociada al desempeño de las instituciones, existe evidencia que señala que el impacto de una experiencia negativa con un servicio público es mucho más pronunciado que el efecto de una experiencia positiva. Hay evidencia empírica que demuestra que perder la confianza en una institución es más fácil que crearla (Kampen et al. 2006). En ese sentido, la evaluación final de la DIPRES respecto del programa Orígenes es particularmente ilustradora. Conocidos son los problemas que dicho programa presentó en torno a su diseño (y a los cambios de su diseño) y, especialmente, a la gestión de los recursos, pero es interesante revisar qué ocurrió desde el punto de vista de los beneficiarios. Las evaluaciones dan cuenta de problemas con los tiempos de las operaciones, el incumplimiento de plazos y la falta de cumplimiento de compromisos. A modo ilustrativo, algunos beneficiarios señalaron en el estudio complementario de la evaluación que:

“La idea de este programa era buena. El tema es que en el camino se fue echando a perder con todos los manejos que se hicieron. Lo más negativo ha sido el incumplimiento de los plazos para dar recursos, porque acá el mayor interés de la gente ha sido el tema productivo. Y ha habido un aplazamiento constante de estos proyectos. Primero, seis meses. Después para el otro año y así...” (DIPRES 2010, 9)

[3] Un ejemplo reciente fue la discusión por la prensa durante el año 2016 sobre la supuesta falta de continuidad del plan elaborado por el ex intendente Francisco Huenchumilla para el desarrollo de los predios entregados por la CONADI producto del cambio de la autoridad regional (*El Mercurio* 2016).

“... ahora, a mi comunidad no le han entregado nada, ¿por inoperancia de quién? ¿De los dirigentes, de INDAP, de la consultora, de Orígenes, de quién? Nadie dice nada. Nosotros venimos a la reunión solamente a escribir y después andamos a la “pinta” de ellos. Esto debería ser más serio. Los funcionarios deben ser responsables y no andarle mintiendo a la gente. INDAP ha sido más eficiente que el resto, los demás, muy mal”. (DIPRES 2010, 12)

“Vamos para los 4 años de trabajo el cual se ha demorado muchísimo. Hace 4 años nos prometieron darnos la plata pronto pero hasta este instante recién estamos agilizando los proyectos productivos. No ha funcionado como se decía. Va más para atrás que para adelante. CONADI es lo mismo. Para conseguir un proyecto de agricultura con Orígenes, me tuve que ir a parar una semana a las ocho de la mañana todos los días hasta que me atendieran, pidiendo por favor que me atendieran. El otro fin de semana me tuve que venir a parar a la CONADI por algo cultural... más encima hay mala voluntad. Yo soy representante de mi comunidad y ando por mi gente, no puede ser que la cosa sea tan lenta. Yo creo que a todos los dirigentes les ha pasado lo mismo, nos han bajado las cosas a goteras”. (DIPRES 2010, 13).

Los informes de las comisiones investigadoras de la Cámara de Diputados sobre el programa Orígenes y el programa de tierras también dan cuenta de problemas similares en torno al desempeño de programas de la CONADI. No solo de los problemas detectados por la Contraloría General de la República en el manejo administrativo y la rendición de fondos del programa Orígenes, sino también de los problemas en torno a la definición de los beneficiarios en la entrega de tierras. Entre los años 2006 a 2010, se observaron anomalías en el proceso de determinación de los beneficiarios con situaciones de clientelismo, de creación de casos especiales, asignaciones a personas sin puntajes suficientes, comunidades que llevan años en espera sin que sean priorizadas y otras arbitrariedades (Cámara de Diputados 2011, 96-98). La siguiente comisión investigadora de la Cámara de Diputados, que analizó lo ocurrido con los procesos de compra de tierras entre los años 2011-2013, revela nuevas irregularidades en torno a la adquisición de predios, esta vez en torno a

la determinación de los precios.^[4] En la misma línea, durante la última comisión investigadora de la Cámara de Diputados en materia indígena, que culminó a mediados de 2016, los entonces consejeros de la CONADI dieron cuenta de lo que ha sucedido con los beneficiarios del programa de tierras:

(Cámara de Diputados 2016, 40-43).

“... el Estado se compromete con documentos escritos a dar soluciones a algunos temas y luego pasa el tiempo y nunca se entregan aquellas, lo que crea un clima enrarecido, que viene desde la institucionalidad” (*Andrés Matta Cuminao*).

“En realidad hay un listado bastante grande de comunidades que han respetado la institucionalidad, y que han estado esperando que la CONADI los llame para informarles que van a continuar con la carpeta de ellos. Pero resulta que hay algunas que llevan veinte años o más con aplicabilidad, esperando que les compren tierras” (*Ana Llao Llao*).

“Cuando llegó al Consejo se encontró con una práctica institucionalizada donde los procedimientos no están claros ni tampoco la forma de cómo se prioriza el diálogo para llegar a la compra. En efecto, existen casos donde se han instalado mesas que se relacionan con el Gobierno; otros, donde hay apoyo de parlamentarios; hay comunidades que se movilizan solas cuando ven que no está avanzando su tramitación y, en ese sentido, cree que las tres formas se alejan de todo procedimiento” (*Marcial Colín*).

Podría señalarse que las situaciones antes descritas suelen ocurrir en la ejecución de programas de política pública. Es probable que, en parte, se deba a problemas mayores que dicen relación con el funcionamiento de nuestro Estado. Sin embargo, ello no quita que la gran mayoría de los programas indígenas presenten evaluaciones deficientes o, en algunos casos, terminen siendo objeto de Comisiones Investigadoras de la Cámara de Diputados. Puede ser que la entrega de servicios

[4] Sobre el tema de la determinación de precios en la adquisición de tierras, ver el artículo de Sebastián Donoso en este volumen.

públicos de forma efectiva no sea el único factor para aumentar la confianza, pero sí es necesario para ello; en otras palabras, aun cuando un buen desempeño no asegura mayor confianza, un mal funcionamiento sí es capaz de erosionarla (Bouckaert 2012, 112).

Especialmente preocupante es la falta de criterios para definir o seleccionar a los beneficiarios, dado que vacíos como esos pueden dar lugar a situaciones problemáticas desde el punto de vista de caudillismos y corrupción. La encuesta de la Fundación Aitue 2013 muestra que la población mapuche de la zona sur y de la región de La Araucanía considera que los beneficiarios de la compra de tierras por parte de la CONADI han sido los mapuches con influencia o contacto con autoridades, por sobre los mapuches en general (Fundación Aitue 2013, 28). Si a ello se suma la tendencia general de declive de la confianza en las instituciones analizadas previamente, los efectos del pobre desempeño institucional pueden ser aún más nocivos.

Es indudable que en el aumento de la desconfianza institucional de los mapuches existen razones de índole política.^[5] Sin embargo, ello no quita que el hecho de que las instituciones existentes presenten fallas en su funcionamiento –con promesas incumplidas, altos niveles de improvisación y gestiones deficientes– haya contribuido a que los mapuches confíen cada vez menos en las instituciones y que la confianza pueda descender más a futuro si continúan los problemas en torno a su funcionamiento. Abordar estos temas, entonces, es clave para prevenir mayores pérdidas de confianza institucional o, en el mejor de los casos, acrecentar la confianza en ellas.

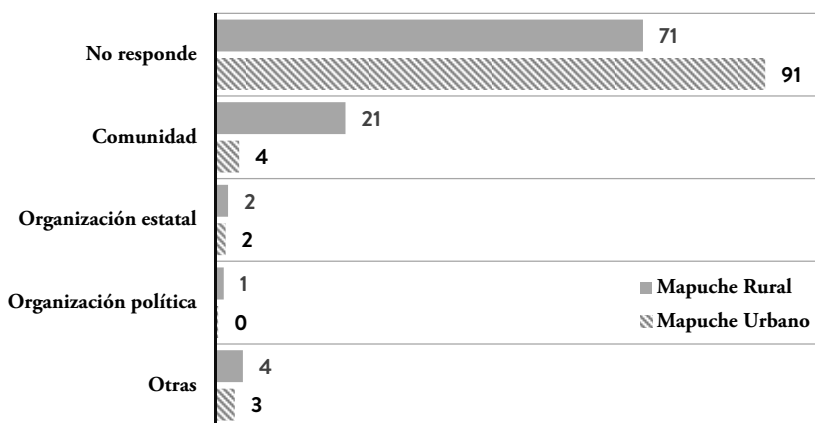
3 /

Confianza y representatividad de instituciones propias

Como se ha analizado previamente, la confianza de los mapuches, urbanos y rurales, en instituciones estatales muestra una tendencia a la baja. ¿Qué pasa con la confianza en sus propias autoridades e institucio-

[5] Para una revisión acabada sobre la política indígena desde el regreso de la democracia en Chile, ver Figueroa 2014.

GRÁFICO 8 / Confianza en autoridades comunitarias, mapuche rural, 2006-2016



Nota: Porcentajes de mapuches que viven en zonas rurales y en comunidad que expresan mucha o bastante confianza en las autoridades listadas.

Fuente: Encuestas CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, años 2006 y 2016.

nes? Esta sección analiza qué sucede con la confianza y la representatividad de sus instituciones y autoridades.

Respecto de la confianza en autoridades propias, los mapuches que habitan en el mundo rural y viven en comunidades confían bastante en sus autoridades comunitarias. La autoridad que goza de mayor confianza es la/el presidente de la comunidad, por sobre las autoridades tradicionales (que pueden o no ser coincidentes). Si bien la confianza en el lonko de la comunidad se ha mantenido en los últimos 10 años, la confianza en la/el machi de la comunidad desciende 10 puntos porcentuales, ubicándose actualmente en 25%, como se observa en el Gráfico 8.

¿Qué puede explicar que se confíe menos en las autoridades tradicionales que en el presidente de la comunidad? Se trata de una figura que no necesariamente surge según las formas tradicionales (aunque puede serlo), pero que sí ha ganado confianza de los mapuches que viven en comunidad. Una hipótesis posible entonces dice relación con el rol que la/el presidente de la comunidad, constituida conforme a la ley, cumple un rol principal en la obtención de subsidios, beneficios y prestaciones

de servicios a favor de la comunidad. Ello, acompañado de la ausencia de autoridades tradicionales en muchas comunidades, lo que también tendría un efecto en la menor evaluación de su confianza.^[6]

La Ley N° 19.523 de 1993 establece la regulación legal de comunidades y asociaciones, fijando quórum determinados para su constitución. Algunos han señalado que dichas normas han abierto la puerta a la división de las comunidades mapuches y que la limitación de las asociaciones no contribuye a la federación de los mapuches en áreas con alta densidad de población indígena (Instituto de Estudios Indígenas 2003, 17). En esa línea, la regulación actual no ha sido un impedimento para la formación de comunidades y asociaciones. Por el contrario. Según registros de la CONADI, existen 2.410 asociaciones (con entre 4 y 232 socios) y 3.805 comunidades (constituidas por un número que va entre una familia, Comunidad Atacameña de Toconao, y 569 familias, Comunidad Huinihue), inscritas a nivel nacional, según los registros de la CONADI.^[7]

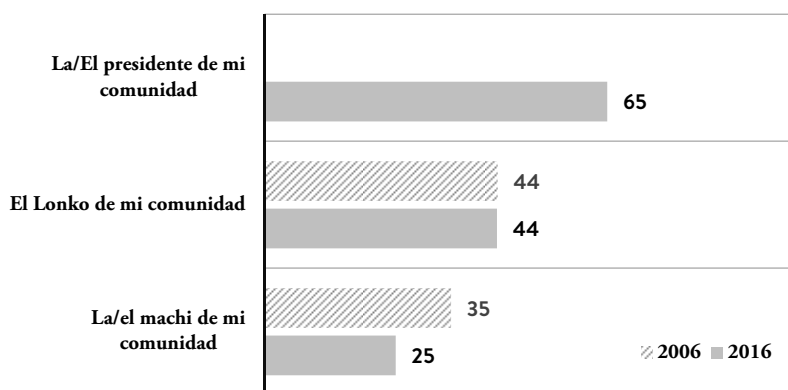
Ahora bien, la multiplicidad de comunidades y asociaciones no necesariamente ha incidido en su representatividad. La encuesta mapuche CEP 2016, al consultar a los mapuches, urbanos y rurales, por grupos u organizaciones que los representen (en lista abierta), la respuesta mayoritaria en ambos grupos es “no responde”. A nivel urbano la falta de respuesta llega al 91%, y a nivel rural al 71%, como muestra el Gráfico 9. De las organizaciones mencionadas, la comunidad es la más representativa a nivel rural, con 21%.^[8]

[6] Es posible que parte de esta pérdida de autoridades tradicionales se pueda explicar por la regulación de la Ley Indígena, Ley N° 19.523 de 1993, que regula la constitución de las comunidades y asociaciones indígenas. En la tramitación de la Ley Indígena, uno de los puntos en conflicto fue precisamente el reconocimiento jurídico de las comunidades, ya que se veía como se incorporaban sistemas de estructuración y funcionamiento ajenos a las formas ancestrales que terminarían por debilitarlas. Aun cuando los representantes indígenas afirmaban que esto afectaría la forma tradicional, especialmente de los mapuches, terminaron por aprobar dicha regulación por razones de estrategia política (Figuerroa 2014, 88-89).

[7] Registro actualizado al 07 de julio de 2016.

[8] Es posible que algunos mapuches se sientan representados por las agrupaciones religiosas a las que adscriben (en la encuesta CEP 2016, un 63% de los mapuches se declara católico y un 16% de los mapuches se declara evangélico). Sin embargo, es difícil determinar si la relación con su iglesia se trata de un vínculo identitario/afectivo (preferencia por

GRÁFICO 9 / Representación de organizaciones, mapuche rural y urbano, 2016



Nota: ¿Podría decirme dos grupos/organizaciones con las cuales se sienta representado? (Primera mención).

Fuente: Encuestas CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, años 2006 y 2016.

¿Por qué debiera preocuparnos la baja representatividad? La relación que tienen las comunidades con el Estado, y viceversa, especialmente cuando la demanda y el requerimiento por participación en los asuntos públicos son mayores, pone exigencias desde el punto de vista de la representatividad. En otras palabras, las exigencias legales que llevan al Estado a relacionarse con entes colectivos plantean desafíos en torno a la representatividad de dichos entes.

Por ejemplo, el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT exige, en su Art. 6, que la consulta previa indígena se efectúe a través de las instituciones representativas de los pueblos indígenas. Ello implica desafíos acerca de cómo identificar cuáles son esas instituciones y cuán representativas son las instituciones identificadas.

La jurisprudencia internacional y los órganos internacionales han señalado como directrices que el establecimiento de estas instituciones debe hacerse por un proceso interno de los mismos pueblos conforme a sus cos-

.....
una religión) o de un vínculo de representación, dado que las organizaciones religiosas no aparecen mencionadas en esta pregunta abierta.

tumbres y tradiciones. La pregunta que sigue es si existe un límite exigible a esos procesos, en términos de principios básicos de derechos humanos, por ejemplo que digan relación con mínimos democráticos o de género. El propio Convenio señala, en su Art. 8, que los pueblos “deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos”. Términos similares usa la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).^{[9],[10]}

La encuesta CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, 2016, nos muestra que existe un problema en torno a la representatividad de las organizaciones especialmente agudo en el mundo urbano. El Comité de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha señalado que si bien el Convenio no impone un modelo de institución representativa, es fundamental que la consulta se lleve a cabo con todas las instituciones representativas, siendo éste un componente esencial para el cumplimiento de la obligación de consulta (OIT 2004, N° 102).^[11]

La actual discusión parlamentaria sobre la creación del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas y del Consejos de Pueblos Indígenas traerá aún mayores exigencias en esta materia.^[12] El proyecto de ley actualmen-

.....
[9] Art. 34: “Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos”.

[10] Para una discusión más extensa sobre este punto, ver: Carmona 2013.

[11] Ello llama a la discusión sobre si debiera entablarse algún tipo de registro de las organizaciones indígenas con las que el Estado debe relacionarse, al menos como una exigencia de formalidad. Esto, sobre todo al considerar que la exigencia de instituciones representativas bajo la actual regulación de la consulta no necesariamente implica las comunidades y asociaciones constituidas conforme a la Ley Indígena. Existen múltiples maneras de cómo podría conformarse este registro, y la pregunta entonces es qué se le exige a las organizaciones para incorporarse en dicho registro: desde la sola inscripción de un representante (sin mayores exigencias en torno a la elección de dicha autoridad) hasta admitir solo aquellas que cumplan con una regulación más exhaustiva del procedimiento de conformación, con opciones intermedias en el camino.

[12] Para un análisis en profundidad de ambos proyectos de ley, ver el artículo de Verónica Figueroa en este volumen.

te en discusión (Boletín N° 10.526-06), enviado al Congreso en enero de 2016, señala que dichas corporaciones serán “representativas”. La pregunta entonces es cómo lograr que sean efectivamente representativas de los pueblos indígenas en general, especialmente tomando la realidad antes señalada del pueblo mapuche en esta materia. En ello incide la forma de generación de dichos Consejos y de los consejeros (que el proyecto deja, acertadamente, a reglamentos internos generados por cada pueblo considerando sus propias reglas, tradiciones y valores con límites en la Constitución y en los tratados de derechos humanos).

Pero aun cuando su mecanismo de generación permita asegurar la representatividad, ello no necesariamente implica que la confianza en ellos esté asegurada. Bajo la teoría de que la confianza dice relación con el desempeño de las instituciones, será necesario cuidar también el funcionamiento de los Consejos. Y en ello la experiencia australiana (como también la canadiense) en temas de gobernanza indígena puede servir de ilustración y análisis en términos de estructuración interna, relaciones con las comunidades de origen y con el Estado.^[13]

Por ejemplo, la experiencia internacional sobre temas de gobernanza indígena muestra que uno de los temas claves para mantener la confianza de las comunidades o pueblos representados tiene relación con las formas de *accountability* (Cornell 1993). Ahora bien, esto pasa por crear mecanismos de *accountability* tanto para los indígenas representados por la organización (con formas culturalmente apropiadas a cada pueblo) como para el resto de la institucionalidad estatal (por ejemplo en temas de rendición de cuentas por fondos públicos). La dualidad entre las formas de *accountability* internas y externas suele ser una fuente de tensiones para las organizaciones, siendo su balance uno de los temas más difíciles de lograr.^[14] Los reglamentos que los Consejos de Pueblos y el Consejo Nacional de Pueblos deben darse para fijar su funcionamiento interno debieran tomar en cuenta las mejores

.....
[13] Por ejemplo, ver publicaciones del Australian Indigenous Governance Institute y del programa Indigenous Community Governance del Centre for Aboriginal Economic Policy Research, Australian National University.

[14] Un caso de estudio interesante en esta discusión es lo que ha sucedido en la Bawinanga Aboriginal Corporation (BAC), en el Northern Territory de Australia. Ver: Altman 2008.

prácticas comparadas, anteriormente referenciadas, como inspiración para incorporar elementos similares según las propias culturas a nivel local. Ello, como un instrumento para generar y mantener altos niveles de confianza en la nueva institucionalidad de los pueblos indígenas.

4 /

Conclusiones y propuestas

El pueblo mapuche tiene una baja confianza en las instituciones, confianza que, en general, además ha disminuido en los últimos diez años. Parte de dicha desconfianza puede deberse a la falta de soluciones por parte del Estado y del mundo político a problemas postergados y a demandas insatisfechas durante largo tiempo. Si uno de los objetivos es aumentar, o al menos mantener, los actuales niveles de confianza, la clase política y las instituciones más asociadas a ésta (Gobierno y Congreso) deben darle prioridad a la política indígena, abordando los temas pendientes.

Por otra parte, las deficiencias en el diseño e implementación de los programas que dicen relación con la población indígena deben, al menos, ser un llamado de atención puesto que su efecto puede afectar la actual confianza que existe en algunas instituciones específicas del Estado. Este es un llamado de alerta para la nueva institucionalidad que actualmente se discute en el Congreso. El Ministerio de Pueblos Indígenas tiene un valor en sí mismo por razones políticas y en cuanto ente coordinador al interior de la Administración. Es de esperar que la atribución del nuevo ministerio de dictar la Política Nacional Indígena, en consulta con el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, pueda contribuir a remediar la continua improvisación evidenciada en torno a los temas indígenas, al establecer una mirada de más largo plazo.

Sin embargo, para que dicho ministerio mantenga la confianza de los pueblos indígenas en el tiempo, es necesario que demuestre un buen desempeño. Parte de ello pasa por crear y adaptar políticas y programas de la mejor manera a las creencias, valores y cosmovisiones de los pueblos indígenas. En ello el rol de los Consejos de Pueblos Indígenas será un aporte, al poder formular propuestas, observaciones y recomendaciones al respecto. Sin embargo, hay una serie de temas que dicen relación con el

funcionamiento, organización, transparencia y relación con los beneficiarios, discusiones que siendo menos atractivas en el debate público tienen un impacto directo en cómo los pueblos indígenas a los que el ministerio busca atender irán a evaluar la institucionalidad en el futuro.

¿Cómo hacer entonces que el nuevo Servicio Nacional de Pueblos Indígenas, que viene a reemplazar a la CONADI, no adolezca de los mismos problemas que se han levantado por distintas instituciones y poderes del Estado? El proyecto de ley separa el ministerio y el servicio, diferenciando entre el que diseña las políticas y quien las ejecuta, lo que si bien tiene una serie de efectos positivos, conlleva el clásico problema de agencia. Otra falla de Estado dice relación con los riesgos de captura, problema sobre el cual ya han existido denuncias respecto de distintos programas indígenas. Por otra parte, el contar con funcionarios indígenas dentro de los organismos estatales contribuye a contextualizar los programas y el funcionamiento de la institucionalidad pública acorde con la cultura de cada pueblo indígena. Sin embargo, la excesiva cercanía de los funcionarios públicos con los potenciales beneficiarios es precisamente una puerta de entrada para la captura de programas y políticas públicas. Potenciales descoordinaciones entre instituciones públicas o situaciones de captura de programas no contribuirán a generar confianza en la nueva institucionalidad. La actual discusión sobre el Ministerio de Pueblos Indígenas debiera discutir estas fallas de Estado, analizando cómo el diseño institucional puede evitar o minimizar su ocurrencia.^[15]

Por otra parte, el diseño e implementación de programas que dependan de la nueva institucionalidad indígena debiesen abordar desde el inicio temas como la estructura organizacional de los programas y su gestión, administración y rendición de recursos financieros, formas de monitoreo y seguimiento, medición de satisfacción de los beneficiarios y mecanismos de accountability. Todos temas sobre los cuales se hacen observaciones constantemente en las evaluaciones que DIPRES ha rea-

[15] Un análisis interesante sobre estos temas, y que podría replicarse para la discusión sobre el Ministerio de Pueblos Indígenas, es el que Benavente y Larraín hacen respecto del Ministerio de las Culturas, institucionalidad también en discusión actualmente (Benavente y Larraín 2016).

lizado respecto de los programas indígenas. Esto, con el objeto precisamente de mejorar la percepción de desempeño que los beneficiarios y los pueblos indígenas tengan de la nueva institucionalidad. Evitar entonces que se repliquen problemas de funcionamiento que se han evidenciado en muchas de las políticas públicas anteriormente revisadas, es de importancia para que el futuro Ministerio de Pueblos Indígenas logre ser una institución que goce de confianza.

Respecto de los niveles de confianza que los mapuches confieren a sus autoridades propias, la escasa representatividad que las organizaciones mapuches parecen tener plantea desafíos en torno a la efectividad de la obligación de consulta previa establecida en el Convenio 169 y, particularmente, a los Consejos de Pueblos y el Consejo Nacional de Pueblos.

En lo que se refiere a la nueva institucionalidad de los pueblos indígenas, actualmente en discusión, el desempeño que dichas instituciones tendrán, una vez constituidas y en funcionamiento, será determinante para que gocen de la confianza de quienes están llamados a representar. En ello la experiencia comparada en temas de gobernanza indígena pueden ser ilustrativas respecto de mejores prácticas y de los desafíos que se han enfrentado por otras organizaciones indígenas en cómo velar por un buen desempeño en un contexto intercultural. La elaboración de los reglamentos sobre el funcionamiento interno de los Consejos de Pueblos y del Consejo Nacional es una oportunidad para los pueblos indígenas de incluir cómo generar prácticas asociadas a un buen desempeño, para que sus representados tengan y mantengan la confianza en dichas instituciones.

Referencias /

Altman, J. (2008). "Different governance for difference: the Bawinanga Aboriginal Corporation". En *Contested Governance: culture, power and institutions in Indigenous Australia*. Editado por Janet Hunt, Diane Smith, Stephanie Garling y Will Sanders. Canberra: The Australian National University.

Benavente, J. M. y Larraín, J. (2016). "Ministerio de las Culturas: análisis de diseño institucional". *Estudios Públicos* 144 (primavera 2016), 111-154.

Bouckaert, G. (2012). "Trust and Public Administration". *Administration* 60, N°1, 91-115.

Cámara de Diputados. Informe de la Comisión Especial Investigadora sobre actos de Gobierno en relación a la situación de inseguridad que se vive en la región de La Araucanía. Agosto de 2016. https://www.camara.cl/trabajamos/comision_informesComision.aspx?prmID=1081

Cámara de Diputados. Informe de la Comisión Especial Investigadora de los procesos de compra de tierras por parte de la Corporación Nacional de Desarrollo (CONADI) entre los años 2011 y 2013. Mayo de 2015 https://www.camara.cl/trabajamos/comision_informesComision.aspx?prmID=819

Cámara de Diputados. Informe de la Comisión Especial Investigadora del programa Orígenes. El cumplimiento de sus objetivos; la eficacia en la utilización de sus recursos; un catastro de las comunidades beneficiarias y determinar la efectividad de las denuncias efectuadas relativas a irregularidades en la adquisición de terrenos, sobrepagos en sus pagos y en general toda posible ilicitud o irregularidad en la ejecución de sus fines. Enero de 2011. <https://www.camara.cl/sala/doc2.aspx?DOCID=2529>

Carmona, C. (2013). “Tomando los derechos colectivos en serio: el derecho a consulta previa del Convenio 169 de la OIT y las instituciones representativas de los pueblos indígenas”. *Ius et Praxis*, año 19, N°2, 301-334.

Centro de Estudios Públicos. Encuestas “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, de 2006 y 2016.

Cornell, S. (1993). “Accountability, Legitimacy and the Foundations of Native Self-Governance”. Malcolm Wiener Center for Social Policy and Harvard Project on American Indian Economic Development, J.F. Kennedy School of Government, Harvard University, Boston, MA.

Della Porta, D. (2000). “Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption”. En *Disaffected Democracies, What’s Troubling the Trilateral Countries?* Editado por Susan J. Pharr y Robert D. Putnam. Princeton: Princeton University Press.

DIPRES. Minuta Ejecutiva Evaluación Programas Gubernamentales: Programa de desarrollo indígena MIDEPLAN-BID (Orígenes). Panel Evaluador: Guillermo Dascal, Pilar Campaña y Jorge de la Fuente. Agosto de 2010. <http://www.dipres.gob.cl/595/w3-propertyvalue-23076.html>

DIPRES. Informe Final de Evaluación: Programa fomento a la economía indígena urbana y rural, MIDEPLAN - CONADI. Agosto de 2009. Panel Evaluador: Guillermo Dascal, Jorge de la Fuente, Mario Radrigán, Leonel Tapia. <http://www.dipres.gob.cl/595/w3-propertyvalue-23076.html>

DIPRES. Resumen Ejecutivo Evaluación Programas Gubernamentales: Programa hogares y becas de residencia JUNAEB, Ministerio de Educación. Panel Evaluador: Jorge de la Fuente, Daslav Ostoic, Javier Corvalán, Rodrigo Quevedo. Enero-agosto 2014. <http://www.dipres.gob.cl/595/w3-propertyvalue-23076.html>

El Mercurio. “Plan de Huenchumilla para desarrollar predios entregados por CONADI no tuvo continuidad”. *El Mercurio*, miércoles 19 de octubre de 2016.

Figueroa Huencho, V. (2014). *Formulación de políticas públicas indígenas en Chile: evidencias de un fracaso sostenido*. Santiago: Editorial Universitaria..

Fundación Aitue. “Estudio Fundación Aitue a población mapuche regiones del Bío-Bío, Araucanía, Los Ríos, los Lagos: Informe final”. 2013. <http://www.fundacionaitue.cl/wp-content/uploads/2014/12/Informe-Final-Estudio-Fundaci%C3%B3n-Aitue-Mapuche-Zona-Sur-20131.pdf>

Gerber, M. “Discriminación hacia los mapuches”. Columna de opinión. *La Segunda*, 4 de enero de 2017.

Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de La Frontera. Los derechos de los pueblos indígenas en Chile. Informe del programa de Derechos Indígenas. 2003. LOM Ediciones; Instituto de Estudios Indígenas de la Universidad de la Frontera.

Kampen, J., Van de Walle, S. y Bouckaert, G. (2006). “Assessing the Relation between Satisfaction with Public Service Delivery and Trust in Government: The Impact of the Predisposition toward Government on Evaluations of its Performance”. *Public Performance y Management Review* 29, N° 4, 387-404.

Ministerio de Desarrollo Social, Ficha Monitoreo (2012). Programa Desarrollo Territorial Indígena (PDTI). http://www.programassociales.cl/pdf/2012/PRG2012_3_1715.pdf

Newton, K. y Norris, P. (2000). “Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance?” En *Disaffected Democracies, What’s Troubling the Trilateral Countries?* Editado por Susan J. Pharr y Robert D. Putnam. Princeton: Princeton University Press.

Norris, P. (2011). *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge University Press.

OIT. Comité de Administración, reunión 289. Reclamación presentada en virtud del Art. 24 de la Constitución de la OIT, México, marzo de 2004. GB.289/17/3.

Institucionalidad pública, participación y representación política de los pueblos indígenas en Chile

Verónica Figueroa H.

Universidad de Chile

Resumen /

Luego de más de 20 años de implementación de la Ley N° 19.253, resulta más que necesario analizar los avances y retrocesos que se han ido generando en torno a esta institucionalidad, especialmente en la discusión actual que pretende crear un Ministerio de Pueblos Indígenas junto con un Consejo Nacional y Consejos de Pueblos Indígenas.

En este capítulo analizaremos la institucionalidad indígena vigente desde la promulgación de la Ley N° 19.253 identificando sus aciertos y debilidades así como las brechas que surgen para dar cuenta de las actuales demandas de los pueblos indígenas, considerando elementos propios del contexto histórico en el que fue formulada. Esto servirá de base para reflexionar respecto de los desafíos institucionales actuales y generar así propuestas que contribuyan a fortalecer los proyectos de ley actualmente en discusión.

Resumen en mapuzugun /

Zew rupalu epu mari txipantu ñi mülen ti kom pu mapuche norüm azkünüzugu (Ley 19.253) müley ñi inarumegeal kümeke ka weshake zugu amulerpulu tüfa chi zugu mew, ka zewmageam tüfa chi Ministerio de Pueblos Indígenas ka kom pu mapuche ñi txawün zugu.

Tüfa chi küzaw mew inarumegey chumlen pu mapuche ñi inkaniegeken ñi zugu egün llitulu tüfa chi norüm azkünüzugu mew (Ley 19.253), chem zugu mew kelluntukuy ka chem mew kelluntukuleleay, ka chem zugu petu zuamniegel, llitun mew. Tüfa chi küzaw tukulpageafuy rakizuamam chem zugu mülefuy ñi küzawgeafel ka ñi yom rekültukuafel fey ti chi nor azkünü zugu petu zewmaniegelu.

Introducción /

¿Cuáles son las dimensiones estratégicas a considerar en la nueva institucionalidad indígena? ¿Qué elementos de representación política, social, cultural, entre otras, constituyen las demandas de los pueblos indígenas? ¿Cómo puede ser considerada la participación cuando se trata de pueblos culturalmente diferenciados? Estas interrogantes adquieren especial relevancia dado el momento histórico que está viviendo nuestro país, no sólo en torno al proceso constituyente y la posibilidad de reconocer desde la Carta Magna los derechos de los pueblos indígenas, sino también por la discusión parlamentaria en torno a los proyectos de ley que crean el Ministerio de Asuntos Indígenas y el Consejo Nacional y los Consejos de Pueblos Indígenas.

Luego de más de 20 años de implementación de la Ley N° 19.253 (Ley Indígena), que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), resulta más que necesario analizar los avances y retrocesos que se han ido generando en torno a esta institucionalidad, la que fue pensada en un contexto histórico, nacional e internacional, muy diferente al actual y que, en gran medida, ha incidido en la realidad actual de los pueblos que habitan el territorio de Chile.

Efectivamente, la promulgación de la Ley Indígena y la creación de la CONADI supuso un punto de enorme relevancia en la política indígena chilena, pues por primera vez se reconocían las “etnias” del país y se contaba con un presupuesto público para generar una política diferenciada hacia estos pueblos. Sin embargo, las expectativas generadas en torno a la Ley y sus posibles alcances, así como el momento político que

se estaba viviendo y que se entendía como una oportunidad histórica para hacer cambios reales, no fueron coincidentes con las definiciones contenidas en la misma Ley (Figueroa 2014).

Considerando, por tanto, los proyectos de ley actualmente en discusión ya señalados, se requieren identificar aquellas dimensiones que podrían favorecer un cambio real en la representación de los derechos de los pueblos indígenas, de su participación en todos aquellos ámbitos que los afectan, considerando los estándares internacionales en esta materia, tal como el Convenio N° 169 de la OIT (Convenio 169) o los diferentes pactos que nuestro país ha suscrito, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En ese sentido, se debe comprender que las propuestas que surgen desde y/o para estos pueblos en la actualidad suponen no sólo cambios políticos y administrativos aislados, sino que deben implicar a toda la sociedad chilena en un esfuerzo por dar cuenta de los nuevos desafíos que inciden en la convivencia en contextos culturales diversos.

En este capítulo analizaremos la institucionalidad indígena vigente desde la promulgación de la Ley N° 19.253 identificando sus aciertos y debilidades así como las brechas que ha surgido para dar cuenta de las actuales demandas de los pueblos indígenas, considerando elementos propios del contexto histórico en el que fue formulada. Esto servirá de base para reflexionar respecto de los desafíos institucionales actuales y generar así propuestas que contribuyan a fortalecer los proyectos de ley actualmente en discusión, desde su dimensión de formulación pero también desde los requerimientos para su implementación, considerando también los factores del entorno que fuerzan por un cambio en esta materia. Finalmente, se entregarán un conjunto de conclusiones orientadas a enriquecer la reflexión colectiva, que permita nutrir de mejor forma el proceso de discusión de políticas públicas orientadas a estos pueblos.

Este análisis se sustenta en diferentes fuentes de información entre las que se encuentran la revisión de fuentes documentales y la revisión de medios de prensa. Sin embargo, los principales datos han sido extraídos de los resultados de la encuesta mapuche CEP 2016: “Los mapuche urbanos y rurales hoy”, los que se analizarán en consonancia con otros instrumentos que aportan una mirada a la realidad actual de estos pueblos.

En ese sentido, la situación mapuche se convertirá en el principal foco de atención para, desde allí, extrapolar una serie de recomendaciones que puedan favorecer un mejor desarrollo de todos los pueblos indígenas que habitan nuestro país.

1 /

La institucionalidad indígena en el Chile actual: ajustes y desajustes para una representación de los pueblos indígenas

1.1. El surgimiento de la institucionalidad a partir de la Ley N° 19.253: las coyunturas que definieron su formulación

1.1.1. Los pueblos indígenas en su relación con el Estado chileno: elementos históricos para un debate de actualidad

La vuelta a la democracia en Chile en el año 1990 ha marcado gran parte de la agenda política en torno a los pueblos indígenas de los últimos tiempos, donde es posible evidenciar las principales dificultades de estos pueblos por asumir un rol protagónico como actores políticos de su propio destino. Los cambios producidos en el entorno, la apertura de canales de participación y comunicación hacia los niveles políticos, junto con la dinámica producida por la entrada de nuevos actores al proceso de decisión política, parecían dar inicio a nuevos enfoques en torno a las políticas públicas indígenas.

Sin embargo, la necesidad de contar con una ley específica para estos pueblos solo puede ser comprendida si se considera la historia que han vivido estos pueblos en su relación con el Estado chileno, pues el surgimiento de un nuevo Estado bajo los parámetros del modelo de una “sola nación” sirvió de base para instalar un conflicto radicado específicamente en la tenencia y gestión del territorio. En el caso mapuche esto es aún más evidente.

Efectivamente, a los pocos años de la Independencia, en 1845 se dictó una ley de colonización que sentaría las bases de la futura llegada de colonos extranjeros a los territorios indígenas, principalmente alemanes.

Hacia el año 1880, son casi 7.000 los colonos que se establecieron en La Araucanía. Con ello se inicia una política que tiende a apagar la soberanía autóctona a través de diversas decisiones y medidas legislativas unilaterales que ya no consideran los acuerdos pasados durante los parlamentos republicanos (Boccará y Seguel 1999).

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

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

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

El 13 de marzo de 1931 se dicta la Ley de Propiedad Austral que “blanqueó” los títulos de tierras obtenidos fraudulentamente y las ocupaciones de hecho realizadas por latifundistas sobre tierras indígenas y

aquellas consideradas fiscales. La ley no contenía normas para la solución de conflictos entre mapuches y particulares, reconociendo a estos últimos las posesiones producto de despojos (Osorio 2002).

La aplicación de esta ley (1931-1961) llevó a una mayor reducción de las comunidades que habitaban en territorios indígenas (de 300 a 800 comunidades). La Ley N° 14.511 (1960) prosiguió en esta línea. En 1953 se crea la Dirección de Asuntos Indígenas, dependiente del Ministerio de Tierras y Colonización, que tenía por objeto aplicar las políticas contenidas en las leyes de 1931 y sus modificaciones. La Dirección tenía como función la división de las comunidades, reconociendo la existencia de las comunidades indígenas, aunque no las legisló en detalle en cuanto a sus funciones y derechos.

En 1978 se dicta el Decreto Ley N° 2.568^[1], sobre división de comunidades indígenas. Esta norma tenía como objeto promover la división de las comunidades mapuches, para lo cual establece con el mismo fin un procedimiento expedito y gratuito para la tramitación de la división ante el juez de letras competente, creando, además, la Dirección de Asuntos Indígenas (DASIN). En virtud de estos decretos, muchas comunidades se dividieron. Al respecto Bengoa sostiene que, entre 1927 y 1973, 168 comunidades desaparecieron totalmente y sus tierras se perdieron. “Esas tierras pasaron a privados y los indígenas tuvieron que migrar” (Bengoa 2000). Este decreto representó “el intento de supresión de un pueblo, de solución definitiva del problema indígena en Chile”, no solamente porque se decretó el fin del indígena como minoría étnica, sino porque al poner término a las discriminaciones legales positivas se consagraron y ampliaron las discriminaciones sociales, económicas y culturales existentes (Bengoa 2000; Marimán 2012).

Así, la relación entre los gobiernos que se sucedieron desde el nacimiento del Estado chileno y los pueblos indígenas ha sido conflictiva desde el origen. En ese contexto, el nuevo escenario democrático generó expectativas no sólo para el pueblo mapuche sino para todos los pueblos indígenas que habitaban el territorio, en términos de resolver demandas

.....
[1] Este decreto modifica la Ley N° 17.729 promulgada durante el gobierno de Salvador Allende, sobre protección de indígenas y radica funciones del Instituto de Desarrollo Indígena en el Instituto de Desarrollo Agropecuario.

insatisfechas y encontrar espacios para un mayor reconocimiento de sus derechos políticos, económicos y sociales, que incidieran en la formulación de políticas públicas indígenas pertinentes. Sin duda el territorio y su recuperación se convierte en una demanda que persiste hasta nuestros días.

1.1.2. La Ley N° 19.253: alcances de una política con deficiencias

Como reacción a varias de las medidas tomadas por el gobierno militar (como el Decreto Ley N° 2.568 mencionado), ya desde los años ochenta se venía configurando un movimiento indígena caracterizado por la presencia de varias agrupaciones organizadas en torno a elementos culturales e identitarios que luego buscarían estrategias para avanzar hacia demandas de carácter más político, las que lograron captar la atención de los partidos políticos que se disputaban el poder en las elecciones que marcarían el regreso a la democracia, y donde los pueblos indígenas tenían un importante poder de voto (Figueroa 2014).

En medio de la campaña presidencial, un factor que formalizaría el compromiso de avanzar en materia de reconocimiento para los pueblos indígenas sería la firma del llamado Acuerdo de Nueva Imperial suscrito en diciembre de 1989 entre el entonces candidato a la presidencia Patricio Aylwin Azócar y el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, que aglutinaba a la mayoría de las organizaciones y agrupaciones indígenas de la época. Esto suponía un hito histórico al formalizar el compromiso del futuro gobierno en torno a cuatro cuestiones sustantivas: a) la recuperación de tierras para que sean usadas por comunidades indígenas; b) el reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales fundamentales a través del reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas; c) la ratificación del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); y d) la creación de una nueva institucionalidad pública para el trato de los asuntos indígenas.

Se abría así, por tanto, una ventana de oportunidad para discutir mecanismos de restitución del territorio, la configuración de sistemas de representación política adecuados a su cosmovisión, la participación en la toma de decisiones y la deuda histórica del Estado, entre otros aspectos.

tos. Luego de un año y medio de debate en el Congreso, el 5 de octubre de 1993 se promulgó la Ley N° 19.253 (conocida como “Ley Indígena”) que “establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)”. Esta Corporación se definió como un organismo público, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación cuya misión será promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas en lo económico, social y cultural, así como de impulsar su participación en la vida nacional.

A la CONADI le corresponderá ejecutar el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas (creado en esta misma ley) y que en su aspecto central se refiere a la solución de litigios sobre tierras entre personas indígenas, comunidades indígenas y particulares, provenientes de los títulos de merced u otras cesiones o asignaciones hechas por el Estado a favor de los indígenas. Asimismo, el Fondo contempla el otorgamiento de un subsidio para la adquisición de tierras por parte de los indígenas. Del mismo modo, la CONADI ejecuta el Fondo de Desarrollo Indígena que tiene por objetivo permitir el desarrollo productivo de las poblaciones indígenas beneficiadas con las tierras adquiridas a través del Fondo de Tierras y Aguas.

En cuanto a las tierras indígenas, la ley establece un proceso de restitución y de ampliación de las tierras bajo dominio indígena a partir de procesos específicos de reconocimiento de la titularidad de terrenos, estableciendo mecanismos y procedimientos para la instalación de una política de desarrollo con identidad tendiente al reconocimiento de las culturas y los saberes, atendiendo como un mecanismo válido para tales fines la instalación de modelos de Educación Intercultural Bilingüe.

Si bien los representantes indígenas intentaron poner en la agenda varios de los puntos recogidos en los procesos de discusión, hubo una serie de aspectos que no fueron recogidos en la ley. El primero de ellos era el reconocimiento del carácter de “pueblo” de los mismos. Como excusa para no abordar este punto en ese momento, el gobierno se amparó en que “la ratificación del Convenio 169 se debía realizar desde el

Congreso Nacional, por lo tanto quedaba fuera de la Ley y escapaba a las atribuciones del Ejecutivo” (entrevista a ex asesor, en Figueroa 2014). De esa manera, la ley reconoce “etnias” diferenciadas cultural y lingüísticamente respecto de la población nacional, pero sin un estatus legal que reconozca sus derechos de pueblo.

El segundo punto era la participación indígena y el fortalecimiento de su rol como actor político, que quedó reducido a la figura del Consejo Nacional de la CONADI, donde se definía la participación de ocho consejeros indígenas elegidos por las comunidades^[2], tres representantes indígenas de confianza del Presidente de la República y cinco subsecretarios (o sus representantes) de ministerios considerados relevantes para el desarrollo de los pueblos indígenas^[3], dejando en manos del Director Nacional de la CONADI la atribución de dirimir ante la falta de acuerdos.

El tercer punto era el establecimiento de instrumentos específicos de apoyo a la cultura y la educación como motores de desarrollo, lo que quedó reducido al reconocimiento de un “sistema de educación intercultural bilingüe” en las áreas de alta densidad indígena a fin de preparar a los educandos indígenas para desenvolverse en forma adecuada tanto en su sociedad de origen como en la sociedad global. Con ello se debilita otro aspecto importante de las posturas indígenas vinculadas a la lengua, donde la ley define un mandato pero sin establecer recursos ni definir lineamientos claros para ello, pues depende de la discusión anual del Presupuesto. Por otra parte, la decisión de este sistema descansa en la voluntad del Ministerio de Educación aun cuando la experiencia y el conocimiento ancestral se encuentra en las propias comunidades, en sus autoridades tradicionales.

El cuarto punto que no fue recogido era la petición de los representantes indígenas de crear un territorio de desarrollo indígena, entendido como un espacio geográfico definido por criterios de relación ancestral donde se pudieran conseguir algunos niveles de autodeterminación o

[2] Cuatro mapuches, un aimara, un atacameño, un rapa nui y uno con domicilio en un área urbana del territorio nacional.

[3] Los ministerios participantes son Secretaría General de Gobierno, de Planificación y Cooperación, de Agricultura, de Educación y de Bienes Nacionales.

autogestión, como ocurre en países como Panamá o Bolivia. Más bien la solución se acotaba a la propiedad individual del terreno y a la regularización de su tenencia por parte de las comunidades. Es así como se habla de “tierras indígenas” cuya propiedad tendrá como titulares a las personas naturales indígenas o a la comunidad indígena definida por la propia ley. Junto con ello se reconoce el rol del Estado de proteger las tierras indígenas, velando por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propendiendo a su ampliación. Con ello se da inicio a uno de los puntos en conflicto que permanecerán hasta los gobiernos actuales y que han formado parte de las demandas permanentes de los pueblos indígenas: la restitución del territorio ancestral como sustento del desarrollo de los pueblos indígenas.

Para subsanar aspectos vinculados al territorio, la ley habla del reconocimiento de “áreas de desarrollo indígena”, donde corresponderá al Ministerio de Planificación y Cooperación^[4] (a propuesta de la Corporación) establecer áreas de desarrollo indígena que serán “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”, con lo cual el concepto de comunidad no se ve reflejado, rompiendo así un elemento fundamental de la cultura y existencia indígena. Para algunos sectores del ejecutivo el elemento cultural ya estaba implícito en la “prohibición de vender tierras a no indígenas”, con lo cual ya se estaba respetando su cosmovisión.

Actualmente existen diez Áreas de Desarrollo Indígena: Jiwasá Orajé, localizada en la provincia de Iquique; Alto Andino en la provincia de Arica Parinacota; Atacama La Grande y el Alto El Loa, provincia de El Loa; Te Pito o Te Henua en la provincia de Isla de Pascua; Lleulleu en la provincia de Arauco; Alto Biobío en la provincia de Biobío; Lago Budi en la provincia de Cautín; Puel Nahuelbuta en la provincia de Cautín-Malleco; y Cabo de Hornos en la provincia de la Antártica Chilena (Rubilar y Roldán 2014).

Esta estrategia de desarrollo requiere ser revisada pues, si bien se han generado esfuerzos focalizados, las cifras aún siguen mostrando situacio-

[4] Actual Ministerio de Desarrollo Social.

nes complejas en términos de pobreza. Si bien los datos de la encuesta CASEN muestran una disminución de la pobreza indígena, esta se mantiene en un 23,4% frente al 13,5% que representa la pobreza no indígena. Respecto de la región de La Araucanía, la pobreza asciende a un 18,2% y en la población mapuche es de 24,34%.

Un quinto punto era el lugar que ocupaba la propia institucionalidad indígena en el aparato público y en la toma de decisiones del Estado. En ese sentido la CONADI no cuenta con atribuciones para definir la política indígena, sino que la ley le asigna el carácter de servicio público con muy pocas atribuciones políticas, entregándole sólo funciones de promoción, coordinación y ejecución de las acciones que los diferentes gobiernos definan a favor de los pueblos indígenas. Con ello se genera una tensión, pues se trata de un organismo que responde a las orientaciones políticas de los gobiernos de turno, dejando en manos de un Consejo escasas atribuciones de representación, limitando así su campo de acción estratégico-político, dándole poco margen de maniobra para solucionar conflictos tan complejos como aquellos vinculados a la compra de tierras.

Finalmente, otro de los puntos en conflicto resultó el reconocimiento jurídico de las comunidades, lo que suponía introducir lógicas de estructuración y funcionamiento distintas a las comunidades ancestrales, incorporando elementos propios de la “sociedad *wingka*”^[5] que a la larga debilitarían redes de relaciones tradicionales (Figueroa 2014). La ley establece que la constitución de las comunidades será acordada “en asamblea que se celebrará con la presencia del correspondiente notario oficial del Registro Civil o Secretario Municipal, donde se aprobarán los estatutos de la organización y se elegirá su directiva, levantando una acta que incluirá la nómina e individualización de los miembros de la comunidad (mayores de edad) que concurrieron a la asamblea constitutiva, y de los integrantes de sus respectivos grupos familiares” agregando que “la comunidad gozará de personalidad jurídica por el solo hecho de realizar el depósito del acta constitutiva”.

[5] *Wingka* es una palabra en *mapuzugun* que se utiliza para referirse al “extraño, al que no es mapuche”.

En definitiva, y en concordancia con los planteamientos de algunos autores (Aylwin 2000; 2002; Rubilar y Roldán 2014), el análisis precedente da cuenta de las brechas que aún persisten en materia institucional indígena y de relación con estos pueblos, las que se relacionan con las restricciones que generó la propia Ley N° 19.253, la cual debilitó el reconocimiento de las demandas indígenas en materia de los derechos de participación; la insuficiencia de recursos para hacer frente a las necesidades de las comunidades indígenas del país (y en particular del pueblo mapuche), así como la natural evolución de las demandas y necesidades de los pueblos indígenas que continúan reclamando, amparados en la normativa internacional, el derecho al reconocimiento de pueblos, la protección, el control de las tierras y los recursos naturales, el derecho a participar en la toma de decisiones de los procesos que los afecten y el derecho a mantener y desarrollar la cultura (Rubilar y Roldán 2014).

Actualmente estamos asistiendo a un proceso relevante; se ha generado una propuesta desde el gobierno de Michelle Bachelet por cambiar la institucionalidad vigente en torno a los pueblos indígenas. A diferencia de procesos anteriores de discusión (como fue el descrito en torno a la Ley N° 19.253), es importante señalar el contexto que genera la ratificación por parte de Chile del Convenio 169 en el año 2008, el que en su Art. 6 señala que

... al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

De esta forma no se pueden cometer los mismos errores del pasado y dejar fuera de la agenda temáticas relevantes para estos pueblos. Más bien resulta necesario considerar las opiniones que surgen desde los propios pueblos originarios, generando los acomodados institucionales que permitan el legítimo ejercicio de sus derechos colectivos, tal como sucede en el derecho internacional (Meza-Lopehandía 2010). En ese sentido, la cosmovisión de estos pueblos se convierte en una oportunidad para un adecuado reconocimiento de sus derechos al incorporar miradas, saberes y prácticas hasta ahora no valoradas o invisibilizadas pero que, si fueran reconocidas, permitirían enriquecer los resultados de las decisiones y avanzar hacia la construcción de una verdadera sociedad intercultural, respetuosa de sus pueblos originarios.

2 /

Un nuevo contexto para la discusión en torno a la institucionalidad indígena en Chile

2.1. Elementos para un debate en torno a la institucionalidad indígena: la evidencia que aportan los datos

Como hemos señalado, ya han pasado más de 20 años de la promulgación de la Ley N° 19.253, donde existen demandas que aún no han sido satisfechas así como el surgimiento de nuevas reivindicaciones que buscan ser instaladas en la agenda política. Recientes investigaciones han mostrado que, para el caso chileno, las decisiones políticas para los pueblos indígenas se han construido desde una sola visión, la “occidental” o de la sociedad dominante, invisibilizando saberes ancestrales, instituciones y autoridades tradicionales, entre otros, propendiendo así a una homogeneización que instala sistemas de convivencia que no respetan las diferencias ni la cosmovisión de los pueblos indígenas (Vergara y Foerster 2002; Figueroa 2016).

La realidad de los pueblos indígenas en Chile ha cambiado en términos cuantitativos y cualitativos. En términos cuantitativos, la población que se autodefine como perteneciente a pueblos indígenas en Chile alcanza las 1.565.915 personas, lo que equivale a un 9,1% de la población

total del país, porcentaje que se ha elevado en 2,5% en los últimos 7 años (Informe de Desarrollo Social 2015). De estos, el pueblo que tiene una mayor presencia en el país corresponde al mapuche, que representa un 84,4% del total de personas que declaran pertenecer a algún pueblo indígena. Le siguen aymara (7,7%), diaguita (3,2%) y quechua (1,9%). En términos de distribución por territorio, la mayoría de la población indígena vive en zonas urbanas (74,0%). Las regiones que presentan una mayor proporción de población perteneciente a pueblos indígenas en 2013 corresponden a La Araucanía (32%), Arica y Parinacota (31,5%) y Aysén (26,5%). Sin embargo, las regiones que poseen la mayor cantidad de personas indígenas son la Metropolitana, La Araucanía y Los Lagos, alcanzando más de un 63% de la población indígena total (Informe de Desarrollo Social 2015).

En términos cualitativos, diferentes investigaciones y medios de prensa dan cuenta de una serie de demandas que se han tomado la agenda pública y que muestran una evolución en las temáticas relevantes, pero también en la persistencia de algunas de ellas. Entre las demandas que aún persisten se encuentra el reconocimiento del territorio ancestral, el avance hacia nuevos y más amplios canales de participación, la apertura de espacios para la reflexión en torno a la representación política indígena, la definición de una nueva institucionalidad que incluya los cambios del entorno, tanto a nivel nacional como internacional, entre ellos la incidencia que ha tenido la consolidación democrática en Chile, la emergencia de nuevos movimientos indígenas así como el incipiente surgimiento de partidos políticos indigenistas, la ratificación del Convenio 169 y su mayor maduración y conocimiento por parte de las comunidades indígenas, especialmente en lo concerniente al derecho de consulta.

Junto con lo anterior, el anuncio en octubre del año 2015 del inicio de un proceso constituyente orientado a la elaboración de una nueva Constitución Política para Chile, que pretende formular las bases para un nuevo proyecto constitucional en torno a los pueblos indígenas, también suponen alicientes que refuerzan la idea de otorgar a los pueblos indígenas un lugar decisivo en todos aquellos aspectos que los impactan.

Diferentes fuentes de información permiten sustentar lo anteriormente señalado. Entre ellas, la encuesta mapuche CEP 2016, “Los ma-

puche urbanos y rurales hoy”, de 2016, muestra que para el pueblo mapuche (el mayoritario, de acuerdo al último Censo 2012), todavía existen cuestiones sin resolver. Considerando que la región de La Araucanía constituye una de las mayoritarias en presencia de pueblos indígenas, no resulta irrelevante que tanto la población mapuche como no mapuche consideren que la situación de la región es peor que hace 10 años (57% para los mapuches v/s un 63% para los no mapuches). Aún más, el 69% de los mapuches señalan que la situación política puede ser considerada como violenta o muy violenta, versus un 74% de los no mapuches. Esto coincide con lo recogido en la Encuesta de Opinión Pública en La Araucanía de marzo de 2016, donde los considerados “conflictos mapuches” constituyen la segunda prioridad en términos de los principales problemas de la región (después de la falta de trabajo).

En términos del territorio, aún se trata de una demanda insatisfecha, siendo la restitución de tierras una de las principales acciones de reparación que el Estado debiera realizar hacia el pueblo mapuche, con el apoyo del 49% de los encuestados mapuches y del 45% de los encuestados no mapuches. La desagregación de esta cifra en torno a mapuches rurales y urbanos también es relevante, con un apoyo del 40% y del 52% respectivamente. En el caso de la Encuesta de Opinión Pública en La Araucanía, de manera transversal mapuches y no mapuches asocian las demandas indígenas a la defensa de sus territorios ancestrales, a la defensa de la cultura originaria y a la revitalización cultural (en más de un 50%).

Aquí también cabe referirse a los resultados de la pregunta: “De acuerdo a lo que Ud. cree, ¿qué es mejor: que el dueño de la tierra sea la comunidad o que los dueños de la tierra sean las personas y sus familias?”, donde más del 80% se pronuncia a favor de esta última opción. Esto no es contradictorio con las demandas de restitución, pues el concepto de territorio es más amplio que el de tierra y su tenencia. La incorporación de la dimensión territorial supone el ejercicio de derechos colectivos así como la posibilidad de una mayor autonomía territorial. Como señalan algunas investigaciones, el territorio no puede ser equiparado a la tierra (Figueroa 2014).

En términos de reconocimiento de derechos políticos, el reconocimiento constitucional es la segunda opción con un 16% de las preferencias para ambos encuestados cuando se les pregunta sobre los meca-

nismos de reparación o compensación al pueblo mapuche (luego de la restitución territorial). Sin embargo, la creación de una representación política especial para los mapuches sólo cuenta con un 4% de las preferencias. El reconocimiento constitucional, además, es señalado como uno de los principales problemas a los que debe dedicarse el gobierno, con más de un 47% de adhesión.

En el ámbito de la confianza, cabe señalar que la desconfianza en la institucionalidad creada para implementar la política indígena se ha incrementado. Frente a la pregunta de “¿Cuánta confianza tiene en las siguientes instituciones?”, sólo el 39% de los entrevistados mapuches señala que tiene mucha confianza en la CONADI, la que si bien alcanza el mayor porcentaje de apoyo frente a otras opciones, no supone un apoyo cerrado de los entrevistados. Cabría, en ese sentido, preguntarse por el restante 61%. Esta cifra también es significativa cuando se refiere a la confianza en autoridades políticas de la zona, como senadores y diputados, donde la confianza baja a un 6%. Sin embargo, estos datos deben cruzarse con aquellos que señalan el alto nivel de confianza en sus autoridades tradicionales, donde la confianza en el presidente de la comunidad alcanza un 65% y un 44% en el caso del lonko. Esto significa un llamado de atención a la hora de definir mecanismos de representación basados en los liderazgos ancestrales y no en lógicas occidentales.

Otro elemento importante es la representación. Frente a la pregunta de crear cupos reservados para indígenas en el Congreso, es relevante que el 65% de la población encuestada mapuche señale que está de acuerdo, pero es aún más relevante que el 55% de la población no mapuche también considere válida esta alternativa. A esto se suma que en el primer caso un 18% señala que no tiene opinión de acuerdo o desacuerdo, frente a un 22% en el segundo caso, lo que se podría convertir en un espacio de oportunidad para avanzar en acciones de este tipo.

Respecto del Programa Fondo de Tierras y Aguas de la CONADI, un 47% de los encuestados lo considera muy positivo. Al desagregar esta cifra, un 48% de los encuestados mapuches urbanos considera muy positivo el Programa, frente a un 58% de mapuches rurales que también lo valoran positivamente. Esto podría entenderse como una valoración de la existencia del Programa pero no necesariamente que se lo considere

un instrumento eficaz de restitución de territorio, como lo han expresado otros actores del movimiento indígena. Por otra parte, frente a la pregunta sobre si continuar con esta modalidad para la restitución de tierras o que se cambie el programa y que ese dinero se use en programas sociales para los mapuches, el 60% de los mapuches rurales y el 54% de los mapuches urbanos apoyan la opción de que continúe el programa tal como está.

Sin duda que la información presentada constituye una cara de la moneda frente a una realidad indígena que ha atravesado diferentes circunstancias, que ha sido sujeto de distintas políticas públicas, que ha incrementado su visibilidad en el espacio público, que ha presenciado la emergencia de distintos movimientos reivindicatorios, entre otros. Resultaría ingenuo creer que la solución a todas estas problemáticas pasa por la generación de una institucionalidad política y administrativa particular. Sin embargo, es innegable el rol que juegan las acciones del Gobierno en el futuro de estos pueblos. Parte del problema que enfrentan los pueblos indígenas es que, a pesar de la incorporación de la diversidad como aspiración en diferentes instancias políticas, “los proyectos estatales aún están atrapados en viejos conceptos, donde no existe real voluntad política no sólo para reconocer la multiculturalidad sino para arbitrar las medidas pertinentes en términos de que ésta tenga posibilidades reales de desarrollo” (Walsh 2000, 8).

De acuerdo con Dye (2007), “la política pública es todo aquello que los gobiernos escogen hacer o no hacer”. Supone, por tanto, elegir qué objetivos se alcanzarán, qué se hará y qué no se hará, a quienes se privilegiará en la discusión política, qué instrumentos o mecanismos se utilizarán para escoger las alternativas, cómo se enfrentarán las consecuencias de la política, entre otros aspectos (Kay, 2006). Sin embargo, no se trata sólo de un análisis racional pues aspectos subjetivos (e intersubjetivos) como los valores o intereses deben ser considerados, aun cuando no se planteen de forma explícita en el proceso de formulación de la política.

En este contexto, a continuación nos abocaremos a analizar los actuales proyectos de ley que buscan modificar la institucionalidad actual en materia de políticas indígenas. Dicho análisis se enmarcará en los datos aportados por la encuesta mapuche CEP 2016, “Los mapuches urbanos

y rurales hoy” a la luz del contenido de los proyectos de ley señalados, sus alcances, definiciones y estructuras, con el objetivo de reflexionar sobre la conveniencia o no de implementarlas y de las brechas que podrían continuar o aumentar si no se consideran elementos relevantes de carácter político, cultural y/o de gestión, entre otros.

2.2. La oportunidad del cambio: análisis de los proyectos de ley

Como señalan algunos autores, el análisis de las políticas públicas en torno a los pueblos indígenas deben ser analizadas como parte de un proceso político complejo, que tiene una dimensión histórica y donde pueden surgir fallas, dada la cantidad de interacciones entre diversos actores e instituciones (Pressman y Wildavsky 1973; Hill y Hupe 2009). Por su parte, O’Toole (2012) señala que el proceso de implementación de políticas públicas requiere instituciones, reglas, rutinas, estructuras y actores que permitan alcanzar los objetivos propuestos. Por lo tanto, el análisis de los proyectos de ley que buscan crear una nueva institucionalidad deben considerar los avances y retrocesos de experiencias pasadas, pero también nutrirse de los aprendizajes que existen en el contexto internacional, donde otros países han avanzado en el reconocimiento de derechos y demandas importantes para los pueblos Indígenas.

En este sentido, es importante resaltar que ya en el primer período de gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) se enviaron al Congreso Nacional dos mensajes con proyectos de ley, que buscaban producir un cambio en la institucionalidad indígena: por un lado la creación del Ministerio de Asuntos Indígenas, y por otra parte la creación del Consejo de Pueblos Indígenas. Sin embargo, en el año 2014 ambos proyectos fueron descartados pues no habían sido fruto de un proceso de participación con los pueblos indígenas, de acuerdo a lo señalado en el Art. 6 del Convenio 169^[6]. Es así como a fines de 2014 comienza un proceso de consulta en virtud de lo dispuesto en dicho

[6] Cabe recordar que el Convenio 169 ingresó al Congreso en 1991, siendo aprobado con una votación transversal mayoritaria el 11 de abril de 2000 por la Cámara de Diputados. Sin embargo sería finalmente aprobada por el Senado el 4 de marzo de 2008 por 36 votos a favor y uno en contra, después de 17 años de trámite parlamentario.

Convenio, que duraría desde el mes de septiembre de 2014 hasta el mes de enero de 2015, y a partir del cual se presentaría al Congreso Nacional una propuesta planteada por las comunidades y organizaciones indígenas del país.

Si bien el propio proyecto da cuenta de las etapas del proceso de consulta (planificación, entrega de información, deliberación interna, diálogo y sistematización de la información) y de la alta participación de “actores de instituciones representativas de los pueblos indígenas de todo el país incluida la Isla de Pascua o Rapa Nui (más de 6.700)”, aún existen críticas de diferentes sectores del mundo indígena por la falta de representación de los mecanismos de participación escogidos.^[7]

El propio Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en julio de 2015, manifestó su preocupación “... por la falta de un mecanismo legal que garantice la obtención del consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas en relación a la toma de decisiones que pudieran afectar al ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales”, señalando que el Estado de Chile debe tomar “las medidas legislativas y administrativas necesarias para garantizar la obtención del consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas en lo que respecta a la toma de decisiones susceptible de afectar directamente el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales”.

Por lo tanto, es necesario resguardar al máximo la credibilidad de este nuevo proceso, tanto en su formulación como en su posterior implementación, pues de este factor dependerá también su sustentabilidad en el largo plazo. Los datos presentados, tanto desde la encuesta mapuche CEP 2016 como de otras fuentes, resaltan la necesidad de considerar la confianza, el resguardo de lógicas ancestrales de representación, la incorporación de la dimensión étnica en la gestión política y estratégica de la nueva institucionalidad, el avance hacia formas de resolución de conflicto que consideren la restitución territorial como un factor importante, entre otros. Considerando estos aspectos, a continuación analizaremos los actuales proyectos de ley.

[7] <http://radio.uchile.cl/2014/09/21/entre-criticas-e-incumplimientos-avanza-la-consulta-indigena-a-lo-largo-del-pais/>

2.2.1. El proyecto de ley que crea el Ministerio de Pueblos Indígenas

En enero del 2016 ingresó el proyecto de ley que crea el Ministerio de Pueblos Indígenas al Senado, a través del Boletín N° 10.525-06 a la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización. Sin embargo, la discusión sobre la nueva institucionalidad estuvo cuatro meses detenida sin tramitación, lo que llevó al Gobierno a retirar del Senado la iniciativa para poder reponerla en la Cámara, lo cual finalmente realizó el día 17 de mayo de 2016, a través de Boletín N° 10.687-06. Actualmente se encuentra en su primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados.

Al respecto, existen una serie de elementos que cabe analizar para así poner en contexto los avances (o no) que trae este proyecto de ley. Para ello dividiremos nuestro análisis en aquellos elementos de carácter político y aquellos de carácter estratégico.

a) Elementos políticos:

En primer lugar, resulta relevante avanzar hacia la creación de un ministerio que deje atrás a la CONADI como organismo de la administración pública con nulas atribuciones políticas. La revisión de su estructura y dependencia administrativa daba cuenta de su carácter meramente implementador de políticas, en contraste con la potestad que la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado entrega a los ministerios como órganos superiores de colaboración del Presidente de la República para proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, entre otros (Ley N° 18.575, Art. 22).

El objetivo del proyecto, según lo establece su propio texto, es crear “una Secretaría de Estado encargada de colaborar con el(la) Presidente(a) de la República en el diseño, coordinación y evaluación de las políticas, planes y programas destinados a promover y fortalecer los derechos de los pueblos indígenas, su desarrollo económico, social y cultural, procurar la eliminación de toda forma de discriminación arbitraria contra los pueblos, comunidades y personas indígenas” (4).

Prácticamente desde el origen de la CONADI surgieron las primeras voces disidentes en torno a las limitaciones de esta corporación para

enfrentar la magnitud y diversidad de las demandas por restitución de tierras, junto con la poca voluntad política del Gobierno para avanzar en términos de reconocimiento de derechos políticos (Figuroa 2014). Diferentes conflictos dejaron en evidencia la poca importancia del rol de la CONADI como organismo coordinador de la política indígena, pues gran parte de las decisiones relevantes se derivaron al propio Ministerio de Planificación y Cooperación (actual Ministerio de Desarrollo Social) del que dependía la CONADI o, incluso, de otros ministerios como el Ministerio de Secretaría General de la Presidencia^[8] o el Ministerio del Interior^[9], dando un carácter parcial al tratamiento de las problemáticas indígenas.

Sin duda, un esfuerzo anterior a la propuesta de creación del Ministerio de Pueblos Indígenas por dar una mayor relevancia política a estos pueblos fue la creación en 2008 de la figura del Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas.^[10] Sin embargo, para muchos esta figura significaba dismantelar la institucionalidad indígena creada a partir de la Ley N° 19.253, la que si bien era objeto de críticas por las debilidades que progresivamente se evidenciaban en su implementación, era defendida por la mayoría de los líderes indígenas pues “sin la ley no se tendría nada” (Figuroa 2014).

En ese sentido, un factor relevante será el “peso político” que este ministerio pueda tener, especialmente cuando surjan confrontaciones entre diferentes cuerpos legales o normativos muchas veces en conflicto con el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas. Una posibilidad será

[8] Este ministerio es la Secretaría de Estado encargada de realizar funciones de coordinación y de asesorar directamente al Presidente de la República y a los ministros de Estado.

[9] Este ministerio tiene atribuciones relativas al orden público y a la seguridad pública interior, concentrando la decisión política en estas materias, de la cual dependen las fuerzas de orden y seguridad pública en Chile. Al involucrarse directamente en diferentes movilizaciones a través de dicha fuerza pública, para algunos entrevistados el ejecutivo evidenciaba una visión sesgada de las demandas y necesidades de las comunidades mapuches.

[10] El 28 de enero del año 2008, la entonces Presidenta Michelle Bachelet crea esta figura para reimpulsar el diálogo con la comunidad indígena, evaluar y supervigilar el avance de las políticas públicas hacia los pueblos indígenas, trabajar con el Congreso Nacional para lograr un reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y favorecer los cambios para que la sociedad chilena asuma su carácter multicultural (La Nación, 29 de enero de 2008).

aplicar las normativas internacionales cuyo rango permitan proteger los derechos de los pueblos indígenas cuando exista el peligro de atentar contra su legítimo ejercicio. Sin embargo, esta será una cuestión que podría derivar en una acción judicial impulsada por los propios pueblos o, como ha sucedido en el caso de Chile, ser abordada desde un ámbito político. Lo relevante será no repetir los errores de descoordinación política que tenía la propia CONADI.

En segundo lugar, el proyecto crea un Consejo Interministerial Indígena, el que deberá “colaborar con el(la) Ministro(a) de Pueblos Indígenas en la elaboración, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas orientados al desarrollo de los pueblos indígenas y sus miembros, además de resolver con carácter vinculante las solicitudes de procedencia de consulta previa que brinda apoyo al ministro en la formulación de la Política Indígena”.

La coordinación interministerial resulta crucial en los modelos de gobernanza actual, pues permite resolver problemas complejos desde la acción concertada de diferentes instancias de la administración pública, pero también desde los esfuerzos que surgen desde la sociedad civil o el sector privado. Sin embargo, el proyecto no se refiere a la composición de este Consejo, aspecto crucial dados los problemas de coordinación que en algún momento se produjeron en las instituciones que la Ley N° 19.253 creó, dando un rol importante a los representantes de los Ministerios Secretaría General de Gobierno, de Planificación y Cooperación, de Agricultura, de Educación y de Bienes Nacionales, incluso con derecho a voto en cuestiones sustantivas como la ejecución del Fondo de Tierras y Aguas.

Sin embargo, el aspecto más controversial se encuentra en la atribución que se entrega a este Consejo para definir el carácter vinculante de los procesos de consulta que les remitan los demás organismos del Estado. Esta definición podría limitar la aplicación de lo establecido en el Convenio o en otras normativas internacionales, lo que en el caso de Chile resulta crucial dadas las críticas que se han hecho a los procesos de consulta implementados en Chile a la fecha. Cabe recordar que ya en el año 2009 el relator especial de Naciones Unidas para los pueblos indígenas señalaba que una tarea principal del gobierno chileno sería

definir los elementos específicos de procedimiento para llevar a cabo la consulta en el proceso de reforma constitucional y el reconocimiento de derechos para los pueblos indígenas. Para ello señalaba que este proceso debería ser hecho de tal manera que los mismos pueblos indígenas se mostraran conformes con el procedimiento, lo que implica algún tipo de consulta previa sobre la definición del procedimiento. Sin llegar a un nivel mínimo de aceptación de éste por las partes indígenas se hace difícil que la reforma constitucional cuente con la suficiente legitimidad (Anaya 2009).

Asimismo, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), en su Informe Anual 2015 dio cuenta de una serie de falencias en la discusión de este proyecto de ley en particular, señalando la

... existencia de procesos de diálogo que no concluyeron; solicitudes de extensión de plazo para dialogar que no fueron consideradas, y que incluso ocasionaron la interposición de acciones judiciales; el diálogo en torno a la creación del Ministerio tuvo mayor priorización en perjuicio del debate en torno a los Consejos de Pueblos Indígenas, evidenciándose que los plazos de discusión tuvieron que haber sido más extensos que los que finalmente se establecieron; diferencias de trato hacia la población afrodescendiente (la que no fue consultada), que eventualmente podría entrañar un trato discriminatorio (199).

En síntesis, el proyecto señala que el Ministerio deberá colaborar con los distintos servicios y organismos públicos, a nivel nacional, regional y local, y asesorarlos en la formulación e incorporación en sus políticas, planes y programas, cuando corresponda, de contenidos relativos a la cosmovisión indígena, en especial en los aspectos culturales, históricos, lingüísticos, ambientales y de diversidad biológica y de salud intercultural.

Como ya se ha señalado, habrá que considerar la relevancia que la política indígena tenga en la agenda de cada gobierno para dar cuenta del nivel de influencia que logre en aquellas áreas que se encuentran bajo la supervigilancia de otros ministerios.

En tercer lugar, será clave definir los mecanismos de nombramiento del/la ministro/a respectivo y los criterios que se privilegiarán, especialmente si se resguardará la pertenencia a alguno de los pueblos indígenas

de Chile. Este aspecto no es menor, pues la experiencia demuestra que una mayor representatividad de los usuarios a los que se dirigen los organismos de la administración pública puede ayudar a mejorar la efectividad de los resultados de las políticas públicas al reflejar el entorno social en el que se desenvuelven (Sheppard 2004).

La “representatividad” para el caso indígena desde la existencia de este ministerio debe ser reconceptualizada a la luz de su identificación y reconocimiento como pueblos diferenciados que se expresan en la existencia de un territorio habitado históricamente, con una cosmovisión propia, con cultura y lengua diferenciadas, con la existencia de instituciones sociales, políticas, económicas y culturales que aún persisten, con la conciencia de pueblo extendida y defendida en sus demandas ancestrales y el sentido compartido por preservar estos elementos. El proyecto de ley pareciera dar cuenta de esto al señalar que el Ministerio de Pueblos Indígenas, “en el ejercicio de sus funciones, deberá considerar los valores tradicionales, elementos de significación cultural y cosmovisión simbólica, fuentes prácticas, y los procedimientos propios y culturalmente pertinentes de cada pueblo indígena” (Art. 2).

En cuarto lugar, otro aspecto relevante es la participación indígena concebida a partir de la existencia del Ministerio. En ese sentido, el proyecto señala que “la Política Nacional promoverá la plena participación de los pueblos indígenas y sus miembros en la vida nacional y el pleno ejercicio de sus derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles respetando su identidad cultural y social, prácticas, principios, valores, costumbres, tradiciones e instituciones propias” (Art. 4).

b) Elementos estratégicos:

En primer lugar, el proyecto considera la creación del Servicio Nacional de Pueblos Indígenas que vendría a reemplazar a la actual CONADI. Esto tiene sentido si se entiende que todo ministerio requiere de una estructura con capacidad de implementación de las definiciones de política pública. Sin embargo, existen altos niveles de ambigüedad ya que no existe referencia a las atribuciones, funciones y competencias de este servicio, dejando en manos de un futuro reglamento su estructuración. ¿Qué funciones se trasladarán al Ministerio y cuáles quedarán en el

servicio? ¿Cómo impactará esta nueva estructura en el presupuesto global institucional? ¿Dónde se radicarán los fondos que crea la Ley N° 19.253? Una de las funciones que se señalan para este servicio será la generación de “programas de asesoría y defensa jurídica de los indígenas y sus comunidades, sin perjuicio de las atribuciones que otros organismos del Estado pudieren tener en esta materia”. ¿Podrían generarse conflictos por competencias que tengan otros órganos en esta materia? ¿Debería ser una atribución ministerial más que de servicio? Será necesario definir con cautela estas atribuciones.

En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, se hace necesario clarificar el rol del Fondo de Tierras y Aguas, pues el proyecto no especifica si éste quedará a nivel de ministerio o seguirá en manos de la CONADI con la misma fórmula utilizada hasta el momento. En ese sentido, el proyecto es ambiguo y deja en manos de reglamentos decisiones que son importantes y que han estado en el discurso permanente de diferentes movimientos indígenas. Una luz al respecto se podría encontrar en las funciones señaladas en el Art. 6, que señala que el Ministerio deberá “desarrollar políticas en coordinación con el Servicio Nacional de los Pueblos Indígenas, respecto de los Fondos a que se refiere la Ley N° 19.253, que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena”.

Como se ha señalado, este Fondo es bien valorado por personas mapuches y no mapuches que participaron en la encuesta mapuche CEP 2016, incluso considerando las limitaciones que ha tenido su ejecución desde que fue realizada por primera vez. De hecho, una vez promulgada la Ley N° 19.253 comienzan a producirse los primeros focos de conflicto en torno a las tierras, donde surgen las primeras tomas de terrenos por parte de comunidades mapuches que reclaman su derecho a la restitución y a la explotación de los mismos de acuerdo a su cultura, especialmente durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000). De acuerdo con datos de la época, al año 1996 existían más de 1.300 concesiones mineras por empresas nacionales o extranjeras, de las cuales al menos 144 se encontraban en el llamado “territorio mapuche”.

Es así como comienzan a develarse las deficiencias y limitaciones del Fondo de Tierras y Aguas, donde en la formulación se trató de defender la tenencia de tierra, vía compra de terrenos o de entrega de subsidios, sin considerar el sustento cultural que está detrás de esta demanda. Es más, el Fondo de Tierras y Aguas ha colocado en el mercado y en sus formas de transacción los mecanismos de solución para la demanda de tierra, generando procesos especulativos (entrevista a ex asesor en 2012, en Figueroa 2014).^[11]

En tercer lugar, el proyecto señala de manera explícita la creación de una unidad que gestione los procesos de consulta y participación indígena “con miras a dar cumplimiento a los acuerdos alcanzados durante el proceso de consulta previa de esta medida legislativa”. Esto sería una innovación fundamental en la búsqueda de metodologías apropiadas para la aplicación de la consulta y la coordinación interministerial entre aquellas subsecretarías que lleven a cabo estos procesos. Sin embargo, el lugar estratégico que ocupe esta unidad también resulta relevante, pues podría convertirse en una instancia de apoyo técnico y de gestión más que de resguardo de lógicas ancestrales de participación política. Considerando que el proyecto deja en manos del Consejo Interministerial la decisión respecto del carácter vinculante de los procesos, es posible que esta unidad tenga esta atribución administrativa.

En cuarto lugar, el proyecto no especifica si los programas como PESPI, PEIB u otros en manos de otros ministerios, serán articulados desde el Ministerio de Pueblos Indígenas, con el fin de relevar la cosmovisión como un factor sustantivo en su formulación e implementación. Esto pone en el tapete la relación entre los diversos ministerios y organismos públicos que inciden en los resultados de la política indígena.

En definitiva, dada la relevancia que la participación tiene en aspectos como la confianza, la legitimidad política del proceso y su mirada de

.....
[11] Esto considerando lo señalado la Ley N° 19.253, en el Art. 20 inciso b) cuyo objetivo es “financiar mecanismos que permitan solucionar los problemas de tierras, en especial, con motivo del cumplimiento de resoluciones o transacciones, judiciales o extrajudiciales, relativas a tierras indígenas en que existan soluciones sobre tierras indígenas o transferidas a los indígenas, provenientes de los títulos de merced o reconocidos por títulos de comisario u otras cesiones o asignaciones hechas por el Estado en favor de los indígenas”.

largo plazo, es necesario considerar, tanto en los planos políticos como estratégicos, prácticas ancestrales de designación de autoridades, la representación en función del territorio y de cada pueblo indígena, las lógicas de capital social tanto rurales como urbanas y el alcance de la coordinación intra e interministerial, entre otros aspectos.

3.2.2. El proyecto de Ley que crea el Consejo Nacional y los Consejos de Pueblos Indígenas

Durante el primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, y de manera paralela al envío del proyecto de ley para la creación de un Ministerio de Asuntos Indígenas y el Servicio Nacional de Pueblos Indígenas, también fue ingresado el proyecto de creación del Consejo de los Pueblos Indígenas, cuya tramitación estuvo paralizada hasta el año 2014. Ese año, la entonces Presidenta Michelle Bachelet ya en su segundo mandato, retira este proyecto para someterlo a un proceso de consulta previa con los pueblos indígenas, especialmente por las críticas recibidas desde diferentes organismos por la falta de participación adecuada y la no consideración de las especificidades de cada pueblo, como ya se ha señalado. Es así como el 11 de enero de 2016 se ingresa nuevamente el proyecto de ley que crea el Ministerio de Pueblos Indígenas a la Cámara de Diputados, a través del Boletín N° 10526-06, encontrándose actualmente en su primer trámite constitucional en dicha Cámara.

Tal como se señala en el proyecto, su objetivo es “crear un Consejo Nacional de los Pueblos Indígenas y los Consejos de Pueblos, para efectos de generar instancias de representación de los intereses, las necesidades y los derechos colectivos de los pueblos indígenas ante los organismos del Estado”. En términos generales, se busca crear consejos de cada uno de los nueve pueblos indígenas, como “entidades autónomas, representativas, participativas y de consulta” ante los organismos del Estado, los que se regirán por ley y por normas internas, que deberán conservar los valores tradicionales de cada etnia. Además, establece la creación del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, entidad autónoma, participativa y de consulta, que abordará materias que afecten a todos los pueblos indígenas.

La Composición numérica de los Consejos de los Pueblos Indígenas quedó establecida de la siguiente manera:

TABLA 1 / Composición numérica de los Consejos de los Pueblos Indígenas

Pueblo indígena	Propuesta inicial del Gobierno	Propuesta de los pueblos indígenas	Propuesta final	Acuerdo y disensos respecto de la propuesta final
Mapuche	21	35	35	Acuerdo
Rapa Nui	3	3	3	Acuerdo
Aymara (acepta acuerdo final, pero en comisión de seguimiento insistirá en su postura inicial)	7	13	9	Acuerdo
Quechua	3	5	3	Disenso
Likan-Antai	5	9	5	Acuerdo
Colla (acepta acuerdo final, pero en comisión de seguimiento insistirá en su postura inicial)	3	5	3	Disenso
Diaguita	3	7	5	Acuerdo
Kawashkar	3	5	3	Acuerdo
Yagán	3	3	3	Acuerdo
Total	51	85	69	7 acuerdos y 2 disensos

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (2016, 26).

Respecto del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, el proyecto lo define como una corporación de derecho público de carácter autónomo, representativo, participativo y de consulta, para que aborde materias susceptibles de afectar a todos los pueblos indígenas y que contará con atribuciones resolutorias y facultativas. El objetivo de este Consejo Nacional será representar los intereses, necesidades y derechos colectivos de los pueblos indígenas ante los organismos del Estado. Este Consejo estará compuesto por quince miembros que representen a los nueve pueblos indígenas de nuestro país.

Su distribución numérica quedó establecida de la siguiente manera:

TABLA 2 / Composición del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas

Pueblo indígena	Propuesta inicial del Gobierno	Propuesta de los pueblos indígenas	Propuesta final	Acuerdo y disensos respecto de la propuesta final
Mapuche	1	5	5	Acuerdo
Rapa Nui	1	1	1	Acuerdo
Aymara	1	4	2	Acuerdo
Quechua	1	1	1	Acuerdo
Likan-Antai	1	2	1	Acuerdo
Colla	1	1	1	Acuerdo
Diaguita	1	2	2	Acuerdo
Kawashkar	1	1	1	Acuerdo
Yagán	1	1	1	Acuerdo
Total	9	20	15	9 acuerdos

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (2016, 27).

Respecto del método de designación de los integrantes de los Consejos de Pueblos Indígenas y del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, el proyecto de ley establece que los miembros de cada Consejo serán designados en conformidad a lo establecido en los reglamentos internos elaborados por cada Consejo, considerando la opinión de las respectivas autoridades tradicionales y sus propios procedimientos de convocatoria y toma de decisiones. Tal como lo muestran los datos, la confianza en las autoridades tradicionales es alta, lo que implica que dicho reglamento deberá no sólo respetar y representar adecuadamente los mecanismos de designación de consejeros, sino que también deberá resguardar la confianza en estas autoridades y en su relación con el Estado. No debilitar las relaciones internas de cada pueblo debe ser un requerimiento de cada acción emprendida en este ámbito.

Otro aspecto a resolver será cómo se entenderán conceptos relevantes como “representatividad, autonomía, participación y consulta”. Si bien este último se encuentra consagrado en el Art. 6 del Convenio 169, ha quedado de manifiesto las debilidades que aún persisten en la implementación de los mecanismos de consulta. La autonomía también debe

ser clarificada, no sólo en su alcance sino también en cómo se ejercerá, de acuerdo a criterios territoriales, ancestrales, comunitarios, etc. Respecto de la participación, la disponibilidad de información, el respeto a la cosmovisión indígena, la temporalidad de los procesos, las temáticas a discutir, entre otros asuntos, también deben ser acordadas y clarificadas para favorecer el respeto a la diversidad. En este sentido, la necesidad de respetar las instituciones representativas tiene relevancia no sólo en los aspectos vinculados a la consulta sino también a todo aquello que afecte su propio desarrollo.

El proyecto señala algunas funciones de ambos Consejos vinculadas a los conceptos señalados que podrían contribuir a su fortalecimiento. Entre ellas está la de formular propuestas, observaciones y recomendaciones al Ministerio de Pueblos Indígenas relativas a la elaboración, implementación, ejecución y evaluación de la Política Nacional Indígena, así como de otros planes y programas sectoriales e intersectoriales; colaborar con el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas en la(s) propuesta(s) de dictación o modificación de normas legales, reglamentarias y administrativas referidas a los derechos de los pueblos indígenas, emitir opiniones y formular recomendaciones y observaciones a través del Ministerio de Pueblos Indígenas, respecto del desarrollo de los procesos de consulta y, en caso de ser requeridos, pronunciarse sobre la existencia o no de la susceptibilidad de afectación directa a los pueblos indígenas de las medidas administrativas y legislativas que se prevean ejecutar, de conformidad al Convenio 169, entre otros.

El proyecto señala que una de las funciones de los Consejos será emitir informes acerca de la implementación del Convenio 169 y demás tratados y convenios internacionales suscritos por Chile en lo relativo a los pueblos indígenas, dentro del ámbito de sus competencias. Esto resulta relevante pues existen otros organismos del Ejecutivo o del Poder Judicial que podrían tener injerencia en estas materias. Sin embargo, se entiende que estos Consejos tienen la legitimidad de representar a los pueblos indígenas desde lógicas ancestrales, que han demostrado ser relevantes para favorecer procesos participativos en diversidad.

Otro aspecto relevante es la conjugación de los diferentes mecanismos de representación y participación con otras como la generación de

escaños reservados o cuotas de partidos políticos de representación indígena, entre otros. En ese sentido, no resultan puntos contradictorios sino más bien complementarios para favorecer relaciones virtuosas intra e interculturales. De acuerdo con la experiencia internacional, entre las principales medidas a considerar en pos de una integración y respeto a la identidad podemos encontrar: a) la promoción de políticas de discriminación positiva a favor de las minorías; b) la reserva de escaños en el Senado y en asambleas legislativas para las minorías; c) la revisión de programas escolares, especialmente en las áreas de historia y literatura; d) la adopción de horarios de trabajo más flexibles y que respeten las festividades religiosas; e) la excepción a normativas de uniformes de trabajo; f) la creación de programas de sensibilización antirracista; g) la promoción de reglas de prevención contra el acoso laboral y escolar por razones racistas; h) la formación en la diversidad cultural a diversos profesionales (policía, médicos, profesores, etc.); i) y la financiación pública de festividades culturales y de programas de estudios étnicos. Esto ocurre en países como Nueva Zelanda, Canadá, Noruega, así como Colombia y Perú, en alguna medida.

Finalmente, una cuestión fundamental es la creación de un padrón electoral para la elección de consejeros, del cual estará a cargo la Subsecretaría de Pueblos Indígenas, así como una dieta definida de acuerdo a los presupuestos anuales. Si bien se entiende que el espíritu de esta disposición es resguardar una mayor autonomía en los procesos propios de elección de autoridades y/o representantes, también podría constituir un avance el designar dicha tarea en el Servicio Nacional Electoral como una manera de favorecer procesos independientes, transparentes, con responsabilidades administrativas específicas, con un presupuesto y personal calificado para esta tarea, además de contribuir a generar instituciones realmente interculturales en la administración pública.

En definitiva, este proyecto constituye un avance en materia de participación y representación de los pueblos indígenas frente a otros órganos del Estado, pues dadas las funciones que se les han designado tendría como resultado una mayor interrelación con el Congreso Nacional, el Poder Judicial y organismos autónomos, entre otros. Desde este punto de vista, la creación del Consejo Nacional de Pueblo Indígenas permitiría canalizar la

participación en un organismo que sea percibido como propio y que tenga representación de todos los pueblos considerando que la disgregación de la organización indígena es uno de los elementos más significativos al momento de establecer negociaciones entre los pueblos y el Estado.

Si bien en el ámbito de la formulación existen funciones específicas, habrá que considerar elementos que resguarden el espíritu de participación, autonomía, representación y respeto a su cosmovisión a la hora de implementar estos proyectos. En ese sentido, el trabajo en torno a los reglamentos específicos de funcionamiento de ambos Consejos deberá ser realizado considerando los estándares de consulta establecidos en el Convenio 169, pero también considerando la propia diversidad que existen en los nueve pueblos que habitan nuestro país.

3 /

Conclusiones y recomendaciones

En el actual proceso que se está viviendo en torno a la reconfiguración de la institucionalidad indígena, se requiere asumir de inicio un debate profundo en torno al tipo de sociedad que se quiere construir y al lugar que deben ocupar los pueblos indígenas para producir cambios reales y no meramente cosméticos. En este sentido, se hace relevante el aprendizaje de más de veinte años de formulación e implementación de política indígena en el contexto de la Ley N° 19.253, que puede aportar información sustantiva al nuevo proceso de diseño institucional, para así potenciar los aciertos y no cometer los mismos errores.

Los proyectos de ley actualmente en discusión representan una oportunidad para avanzar en un mayor y mejor reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en Chile y fortalecer su rol como actores políticos. Tanto el Ministerio de Pueblos Indígenas como las figuras de los Consejos de Pueblos Indígenas y del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas buscan, desde sus respectivos ámbitos de acción, contribuir en ese sentido. Este desafío supone una adaptación importante en dimensiones de gestión y también políticas.

En materia de gestión supone que la propia administración pública y sus instrumentos se modifiquen para configurar espacios que den cuenta

de la diversidad de actores en nuestra sociedad, entre ellos los pueblos indígenas. Difícilmente el desarrollo de los pueblos indígenas puede recaer en una sola instancia de gobierno; más bien requiere de la acción concertada de diferentes organismos involucrados en sus condiciones de vida, en sectores tan disímiles como el desarrollo productivo, el patrimonio, la educación, la salud y la vivienda, entre otros. La transversalización de la temática indígena a través de la acción conjunta de diferentes organismos de la administración pública supone, por tanto, identificar funciones, instancias y mecanismos de coordinación de diversos sectores y agencias estatales, cuyas políticas y acciones programáticas tienen incidencia sobre las realidades y situación de los pueblos indígenas.

Esto supone también concientizar a las organizaciones públicas de los beneficios de incorporar la interculturalidad como una variable clave en el logro de resultados, ya sea en el corto, mediano y largo plazo. En ese sentido, más que nunca, la administración pública requiere de contenidos teóricos y metodológicos que faciliten la identificación de nuevas áreas de acción intercultural así como la implementación de prácticas concretas de intervención en comunidades diferenciadas culturalmente, que contribuyan al rescate, promoción y desarrollo de sus culturas y de su patrimonio (Kliksberg 2004).

Este aspecto resulta de gran relevancia, pues un enfoque intercultural de gestión contribuye a mejorar los términos de las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas al facilitar que los esquemas e instrumentos de políticas sean más sensibles a la diversidad cultural y estén mejor adecuados a las necesidades diferenciadas de los pueblos indígenas. Con ello se reconoce la especificidad de estos pueblos y se contribuye a fortalecer las relaciones con el resto de la sociedad.

En materia política supone adecuar incluso los mecanismos propios de la democracia para dar cabida a formas de representación diferentes, de acuerdo a la cosmovisión de estos pueblos. Sin duda que la existencia de los Consejos representan avances en materia de representación y participación. Sin embargo, para favorecer una sociedad realmente intercultural, es necesario incorporar a la agenda pública nuevos ámbitos de discusión y acción en torno a aumentar la presencia de los pueblos indígenas en el espacio de las decisiones políticas. Para ello se debe avan-

zar hacia la construcción de mayores capacidades y habilidades políticas, por una parte, y hacia la instauración de bases sólidas para un diálogo intercultural, por otra parte, pues se trata de dos ámbitos íntimamente relacionados que, de ser conjugados adecuadamente, permitirían equilibrar en alguna medida las posibilidades de incidir políticamente en la definición de sus condiciones de desarrollo. Sin embargo, esto debe ir acompañado de otras iniciativas similares que generen sinergias para el desarrollo de dichas habilidades y capacidades.

Como señala Tubino, un proyecto societal intercultural empieza por incluir a los excluidos de la identidad nacional, por refundar las democracias modernas, fuertemente etnocéntricas, por hacer de los espacios públicos de la sociedad civil espacios donde converjan la diversidad cultural y la pluralidad de racionalidades. Esta es la utopía realizable de las políticas interculturales, el tólos de la opción intercultural (Tubino 2001). Estamos frente a una oportunidad histórica de hacer el cambio. Habrá que esperar los verdaderos alcances del mismo para juzgar, a la luz de los hechos, si podremos ser ejemplo de una sociedad respetuosa con sus pueblos originarios.

Referencias /

Anaya, J. (2009). “Principios internacionales aplicables a la consulta en relación con la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas de Chile”. Informe temático de James Anaya, relator especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos y libertades fundamentales de los indígenas.

Aylwin, J. (2000). “Los conflictos en el territorio mapuche: Antecedentes y perspectiva”, *Revista Perspectiva*, vol. 2, N° 3, Universidad de Chile, 227-300.

--- (2002). “Tierra y territorio mapuche: Un análisis desde una mirada histórico jurídica”, *Revista Territorialidad Mapuche en el Siglo XX*. Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera, 121-177.

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

Bocara, G. y Seguel, I. (1999). “Políticas indígenas en Chile (Siglos XIX y XX). De la asimilación al pluralismo: el caso mapuche”. *Revista de Indias* (59) 217, 741-774.

Dye, T. (2007). *Understanding Public Policy*, vol. 5. New Jersey: Prentice Hall.

Figueroa Huencho, V. (2014). *El proceso de formulación de políticas públicas indígenas en Chile: Evidencias de un fracaso sostenido*. Santiago: Editorial Universitaria.

--- (2016). “Pueblos indígenas y consolidación democrática: desafíos para un reconocimiento constitucional de sus derechos en Chile”. *Anales de la Universidad de Chile*. Séptima serie, N°10, 45-169

Hill, M. y Hupe, P. (2009). *Implementing Public Policy*. London: SAGE.

Informe de Desarrollo Social (2015). Ministerio de Desarrollo Social.

Kay, A. (2006). *The Dynamics of Public Policy: Theory and Evidence*. United Kingdom: Edward Edgar Publishing Limited.

Kliksberg, B. (2004). *Hacia una economía con rostro humano*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Marimán, J. (2012). Autodeterminación: *Ideas políticas mapuche en el albor del siglo XXI*. Santiago: LOM.

Meza-Lopehandía, M. (2010). “Reconocimiento constitucional y derechos fundamentales de los pueblos indígenas, con especial referencia al derecho a la consulta”. *Observatorio Parlamentario*, octubre de 2010.

Osorio, Carlos (2002). “El Estado chileno en La Araucanía”. Web: <http://www.fondoindigena.org/comision/docs/09%20-%20CVHNT-GTRH-2002-009.pdf> (05/11/2015)

O’Toole, L. (2012). “Interorganizational Relations and Policy Implementation”, in: B.G Peters y J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*. Londres: Sage.

Pressman, J. y Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Oakland: University of California Press.

Rubilar, G. y Roldán, A. (2014). “Áreas de desarrollo indígena: estudio de caso del ADI Puel Nahuelbuta, como estrategia de las políticas públicas en el mundo mapuche”. *Universum*, vol. 2, N° 29, 253-276.

Sheppard, M. (2004). “Representative Bureucracy”, en Schultz (ed.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. London: Routledge.

Tubino, F. (2001). “La impostergable alteridad: del conflicto a la convivencia intercultural”, en Castro-Lucic (ed.), *Los desafíos de la interculturalidad: Identidad, política y derecho*. Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo, Universidad de Chile.

Vergara, J. y Foerster, R. (2002). “Permanencia y transformación del conflicto Estado Mapuche en Chile”, *Revista Austral de Ciencias Sociales* 6, 35-46.

Walsh, C. (2000). “Interculturalidad y la nueva lógica cultural de las políticas de Estado”, en Vega y Román (eds.), *Memoria Seminario Andino: Conflictos y Políticas Interculturales*. Territorios y Educaciones. Cochabamba: CEIDIS.

Encuesta “Los mapuche rurales y urbanos 2016”: un análisis desde el enfoque de derechos indígenas

Nancy Yáñez F.

Resumen /

El presente trabajo propone un análisis de los resultados de la encuesta mapuche CEP 2016 a partir del enfoque basado en los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales, cuyos estándares están establecidos en distintos instrumentos internacionales de derechos humanos y de modo específico en el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT.

La premisa que guía este trabajo consiste en sostener que una debida consideración de los problemas que enfrentan actualmente los pueblos indígenas, tanto colectiva como individualmente, incumbe a los indígenas urbanos y rurales, y tienen implicancias más allá de las cuestiones simplemente demográficas o de residencia.

Resumen en mapuzugun /

Tüfa chi küzaw mew günezuamgey kiñeke zugu CEP ramtukawun zugu epu waranka mari kayu txipantu mew txipayelu, kom pu mapuche ñi nor azkünüzugu ka ñi inkageal ñi zuam egün rekülüwkülelu fillke mapu ñi norümzugu mew, Convenio 169 ñi pin zugu.

Tüfa chi küzaw mew mülefuy ñi wüneleafel kom pu mapuche ñi zuam, txawünche ka kiñeke che ñi zuamgeafuy rume, lof kam waria tüwle egün, fillke mapu kay müleafuy zugu ka zuam.

Introducción /

Después de 10 años, el Centro de Estudios Públicos (CEP) vuelve a efectuar una encuesta dirigida “al mundo mapuche rural y urbano actual”, cuyo objetivo central –según lo han expresado sus responsables– es generar información que ayude a un mayor conocimiento del “mundo mapuche hoy”.

El presente artículo propone un análisis de la encuesta a partir del enfoque de derechos humanos específicos de los pueblos indígenas y tribales, cuyos estándares están establecidos en distintos instrumentos internacionales de derechos humanos y de modo específico en el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Convenio 169).

Antes de entrar al análisis de la información cuantitativa proporcionada por la encuesta, me parece relevante observar los paradigmas que orientan este ejercicio metodológico a partir del enfoque de derechos indígenas que se propone. En efecto, la encuesta se aplica a los miembros del pueblo mapuche en calidad de individuos, sin reconocer a dicho pueblo de manera explícita. Esto se aleja de los estándares de derechos humanos específicos de pueblos indígenas, que indican que la realidad indígena no puede segregarse de su adscripción a un pueblo indígena determinado, de donde emanan los derechos colectivos que lo diferencian del resto de la población. Esto se expresa en que el énfasis de la encuesta está puesto en los procesos de cambio social que se han experimentado en la sociedad mapuche (tales como la migración y/o la condición de mapuches urbanos o rurales de las personas mapuches de acuerdo a su patrón de residencia), omitiendo la pertenencia étnica a un colectivo que tiene

el estatus jurídico y político de Pueblo, que comparte un sistema de vida y costumbres que ha desarrollado a lo largo de su historia y que tiene el propósito de transmitirlo a las generaciones futuras.

La cuestión aquí planteada es crucial para contextualizar las preguntas que dicen relación con la integración y la autonomía, toda vez que es distinto plantearse esta disyuntiva como individuo en donde es presumible una natural inclinación por la integración que visibilizar un horizonte político de autonomía en el marco del reconocimiento de los derechos políticos y territoriales del pueblo al que pertenecen los entrevistados. También es relevante este enfoque de derechos indígenas para analizar los datos sobre identidad cultural, tierra y percepción del conflicto que por más de un siglo ha confrontado al Estado de Chile con el pueblo mapuche.

El título de la encuesta pone el énfasis en un horizonte temporal para el análisis, que propone circunscribir la problemática a la actual coyuntura histórica “el mundo mapuche actual”, lo que implica omitir las variables históricas que confieren especificidad a la realidad indígena. Se desperfila de esta forma una condición estructural del estatuto de derechos indígena cual es la preexistencia a la conformación del Estado nacional.

1/

Marco conceptual

1.1. *Los pueblos indígenas y tribales*

El Convenio 169 determina su ámbito de aplicación y define a los pueblos indígenas y tribales en su Art. 1° en los siguientes términos:

1. El presente convenio se aplica a:

- a) los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;
- b) los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el

país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.

En la Guía de Aplicación del Convenio 169, la OIT explica que los elementos que definen a un pueblo indígena son tanto objetivos como subjetivos. Los elementos objetivos incluyen: (i) la continuidad histórica: se trata de sociedades que descienden de los grupos anteriores a la conquista o colonización; (ii) la conexión territorial, en el sentido de que sus antepasados habitaban el país o la región; y (iii) las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas y específicas que son propias y se retienen en todo o en parte. A su vez, el elemento subjetivo corresponde a la autoidentificación colectiva en tanto pueblo indígena.^[1]

Cabe consignar que esta definición de pueblo indígena no requiere un patrón de residencia en el territorio de origen, por lo que es plenamente aplicable a las organizaciones indígenas urbanas. Por el contrario, el énfasis del Convenio está puesto en la autoidentificación tanto individual como colectiva, y sería el principal criterio para determinar la condición de indígena. En cuanto a la autoidentificación colectiva, principio inspirado en la libre determinación, consiste en la facultad soberana de un pueblo para definir su estatus jurídico y su membresía.^[2] En términos

.....
[1] “Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el Convenio N° 169 de la OIT”. Programa para promover el Convenio 169 de la OIT (PRO 169). Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, OIT (2009, 9).

[2] Tal como señaló la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso de la comunidad indígena *Xákmok Kásek vs. Paraguay* (2010), la identificación de cada pueblo indígena o tribal es un hecho histórico social que hace parte de su autonomía, por lo cual corresponde a estos identificar su propio nombre, composición y pertenencia étnica, sin que el Estado u otros organismos externos lo hagan o lo controviertan.

individuales, la autoidentificación es el criterio fundamental que debe ser utilizado por los Estados en la aplicación de los instrumentos estadísticos para reconocer la pertenencia de un individuo a un determinado pueblo indígena o tribal.

1.2. La relación entre los pueblos indígenas y tribales con sus territorios

Los pueblos indígenas poseen una relación especial con los territorios que ocupan o utilizan de una u otra manera, y los recursos presentes en ellos, pues es donde viven y han desarrollado su cultura y tradiciones ancestrales desde tiempos inmemoriales, anteriores a la conquista u otros procesos coloniales que les han subordinado y ciertamente a la formación de los actuales Estados. El derecho internacional ha reconocido esta condición de preexistencia y la importancia de la tierra y los recursos naturales para la supervivencia organizada de los pueblos indígenas (Aylwin 2002, 11), como pueblos que comparten un mismo destino histórico y, por tanto, las implicancias que tiene para su auto-determinación.

El Convenio 169 consagra expresamente el deber de los Estados de: “[...] respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación” (Art. 13.1). Asimismo, el Convenio 169 define el concepto de territorio, el que incorpora el término “tierras” y “[...] cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera” (Art. 13.2). A partir de dicha definición, este tratado internacional sobre derechos humanos reconoce una serie de derechos específicos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus territorios, distinguiendo entre el derecho de propiedad y posesión ancestral, cuyo fundamento es la ocupación ancestral y no la existencia de un título reconocido por el Estado, y el derecho a utilizar tierras o hábitats que no estén exclusivamente ocupados por ellos, pero a los que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia (Art. 14).

En consecuencia, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales es una pieza clave en la protección y garantía del derecho de libre determinación. Ello se explica, además, en el contenido sustantivo conferido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los cuales en sus Arts. 1.2 disponen que “[...] en ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia”.

Como garantías del derecho de propiedad y posesión ancestral de los pueblos indígenas, el Convenio 169 enfatiza el deber de los Estados de adoptar todas “[...] las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión” (Art. 14.2). De la misma forma, subraya la obligación de los Estados de instituir “[...] procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados” (Art. 14.3).

La interpretación que los órganos de supervisión de la OIT han hecho de estas garantías ha determinado que los derechos de propiedad y posesión de que trata este artículo no sólo se refieren a aquellas tierras sobre las cuales los pueblos indígenas tienen propiedad legal u oficialmente reconocida, sino también sobre aquellas de ocupación ancestral aunque no tengan título de dominio sobre ellas. Así lo ha establecido la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR), disponiendo que el establecimiento de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras o territorios se basa en la ocupación y en el uso tradicional, y no en el eventual reconocimiento o registro legal oficial de la propiedad de la tierra por parte de los Estados.^[3] De igual modo, la CEACR ha establecido que el derecho fundado en la ocupación de la tierra es un principio rector del Convenio:

Si los pueblos indígenas no pudieran hacer valer la ocupación tradicional como fuente de derechos de propiedad y de posesión, el

.....
[3] Conferencia Internacional del Trabajo, CEACR, 2003, 73ª sesión, Observación, Perú, párr. 7.

artículo 14 del Convenio se vaciaría de contenido [...]. La Comisión es consciente de la complejidad de plasmar este principio en la legislación, así como de diseñar procedimientos adecuados, pero subraya al mismo tiempo que el reconocimiento de la ocupación tradicional como fuente de derechos de propiedad y posesión mediante un procedimiento adecuado, es la piedra angular sobre el que reposa el sistema de derechos sobre la tierra establecido por el Convenio. El concepto de ocupación tradicional puede ser reflejado de diferentes maneras en la legislación nacional pero debe ser aplicado.^[4]

Coincidentemente con la interpretación de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) hace un reconocimiento explícito al derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar no sólo las tierras, sino también los territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional y otra forma tradicional de ocupación (Art. 26.1). Más aún, establece que los pueblos indígenas tienen derecho a que las tierras, territorios y recursos naturales que tradicionalmente hayan poseído u ocupado les sean restituidas y/o compensados cuando ellas hayan sido confiscadas o tomadas sin su consentimiento (Aylwin, 2002, 11).

A nivel regional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (IDH) ha consolidado una jurisprudencia en esta materia también consistente con las directrices del Convenio 169, y con su interpretación por los órganos de supervisión de la OIT, así como las de las disposiciones de la DNUDPI, al reconocer el derecho de propiedad comunal ancestral de los pueblos indígenas, ello al hacer una interpretación evolutiva del derecho de propiedad privada consagrado en la Declaración y la Convención Americana. Así, en el caso *Awás Tingni vs. Nicaragua* (2001), la Corte IDH reconoció, a la luz del Art. 21 de la Convención Americana, la propiedad comunal de los pueblos indígenas sobre su territorio de ocupación ancestral.^[5] Asimismo, reconoció la validez de la posesión de la tierra basada en la costumbre indígena –aun a falta de título– como fundamento de su propiedad sobre ellas, y la necesidad

[4] Conferencia Internacional del Trabajo, CEACR, 2009, 742.

[5] Corte IDH, sentencia *Caso Awás Tingni vs. Nicaragua*, 2001, párrs. 148-149

de que la estrecha relación que los indígenas tienen con sus tierras sea reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica (Aylwin 2002, 11-12).^[6] La Corte extendió la protección de la propiedad basada en el Art. 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos a la ocupación basada en el derecho consuetudinario indígena.^[7]

Por otra parte, en el caso de la comunidad *Yakye Axa vs. Paraguay*, la Corte IDH analizó el conflicto que se presentaba entre la propiedad privada y los reclamos de reivindicación de propiedad ancestral de los miembros de una comunidad indígena, a la luz de los estándares interamericanos de derechos humanos. Tal como observó la Corte IDH en este caso, tanto el derecho de propiedad ancestral de los pueblos indígenas como el derecho de propiedad privada de los terceros adquirentes está protegido por el Art. 21.1 de la Convención Americana. Tal como sostuvo la Corte IDH, al aplicar los estándares de derechos humanos para la restricción de la propiedad (necesidad encaminada a satisfacer un interés público y proporcionalidad para el logro del fin) a este tipo de conflictos aparentes, los Estados deben valorar caso por caso las restricciones que resultarían del reconocimiento de un derecho por sobre otro. Así, por ejemplo, los Estados deben tener en cuenta que los derechos territoriales indígenas abarcan un concepto más amplio y diferente que está relacionado con el derecho colectivo a la supervivencia como pueblo organizado, con el control de su hábitat como una condición necesaria para la reproducción de su cultura, para su propio desarrollo y para llevar a cabo sus planes de vida. En este sentido, la propiedad sobre una tierra determinada garantiza que los miembros de las comunidades indígenas conserven su patrimonio cultural y puedan ejercer otros derechos humanos básicos. Así las cosas, la restricción que se haga al derecho a la propiedad privada de particulares resulta necesaria para lograr el ob-

.....
[6] *Ibidem* para 151.

[7] Véase *Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C N° 79, párr. 149; *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*, *supra* nota 20, párr. 118; *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, *supra* nota, párr. 90; y *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs Paraguay*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 24 de Agosto de 2010, párr. 88.

jetivo colectivo de preservar las identidades culturales en una sociedad democrática y pluralista en el sentido de la Convención Americana; y proporcional si se hace el pago de una justa indemnización a los perjudicados, de conformidad con el Art. 21.2 de la Convención Americana.^[8]

A nivel interno, en materia de derecho a la tierra, la Ley N° 19.253 sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas (Ley Indígena), reconoce que para las denominadas etnias indígenas la tierra es el fundamento principal de su existencia y cultura. Asimismo, dicha ley establece como uno de los deberes del Estado y la sociedad en general proteger las tierras de las etnias indígenas, velar por su adecuada explotación, su equilibrio ecológico y propender a su ampliación (Art. 1°). Identifica las tierras indígenas, incorporando en esta categoría aquellas que las personas o comunidades indígenas ocupan, sea en propiedad o posesión, y que provienen de toda clase de títulos emanados del Estado. Considera a futuro aquellas que sean declaradas por los tribunales como pertenecientes a indígenas y las que los indígenas y sus comunidades reciban a futuro a título gratuito del Estado. También identifica como tierras indígenas (ancestrales) las que históricamente han ocupado y poseen personas o comunidades indígenas, caso en que se requiere para que sean consideradas como tales que sean inscritas en el registro de tierras de la CONADI (Art. 12). Así, el Art. 12 Núm. 2 dispone que son tierras indígenas

aquellas que históricamente han ocupado y poseen las personas o comunidades mapuche, aymara, rapa nui o pascuenses, atacameñas, quechuas, coya, kawashkar y yámana, siempre que sus derechos sean inscritos en el Registro de Tierras Indígenas que crea esta ley, a solicitud de las respectivas comunidades o indígenas titulares de la propiedad.

Según el Art. 15 de la Ley Indígena, la CONADI abriría un registro de tierras en el que se inscribirían las tierras de que trata el Art. 12.

La Ley N° 19.253 procuró poner término al proceso divisorio de las comunidades mapuches, disponiendo que estas sólo podían ser divididas

[8] Véase Caso de la comunidad *Yakye Axa vs. Paraguay*. Párr. 120 ss.

por la mayoría absoluta de quienes tuviesen derechos en ellas. Además, reconoció como tierras indígenas a las tierras individuales o colectivas que los indígenas estuviesen ocupando en ese momento en propiedad o posesión proveniente de los títulos utilizados por el Estado en el pasado, así como a aquellas que en el futuro fuesen declaradas como tales por la justicia o a raíz de un título gratuito del Estado. La ley también les brindó protección con el objetivo de impedir que estas pudiesen ser enajenadas, gravadas y traspasadas a no indígenas, como había ocurrido en el pasado. Finalmente, la ley promovió la ampliación de las tierras para los indígenas y sus comunidades, fundamentalmente vía mercado y a través del traspaso de tierras fiscales mediante un Fondo de Tierras y Aguas creado para estos efectos. En cuanto a la división de las tierras comunitarias provenientes de títulos de merced, la ley establece que se requerirá solicitud formal al juez competente de la mayoría absoluta de los titulares de derechos hereditarios en ella (Art. 16) y que las tierras resultantes de la división de comunidades serían indivisibles, aun en el caso de sucesión por causa de muerte (Art. 17).

Además, la Ley N° 19.253 otorga protección jurídica a dichas tierras indígenas, de propiedad individual o colectiva, al disponer que estarán exentas del pago de contribuciones. En este sentido, la ley establece que, “por exigirlo el interés nacional”, las tierras indígenas no podrán ser enajenadas, embargadas, gravadas ni adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas de una misma etnia. Dispone que tampoco podrán ser arrendadas en el caso de las tierras de comunidades y solo por un plazo no superior a cinco años en el caso de las tierras de propiedad individual (Art. 13). Establece, además, que solo podrán permutarse por tierras de no indígenas.

La Ley N° 19.253 establece como mecanismo para proveer la ampliación de las tierras indígenas el Fondo de Tierras y Aguas. En lo sustancial, establece que dicho fondo será administrado por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) con el objeto de: a) otorgar subsidios para la adquisición de tierras por personas y comunidades indígenas cuando la superficie de que dispongan sea insuficiente; b) financiar mecanismos que permitan la solución de problemas de tierras, en especial con motivo del cumplimiento de resoluciones o transacciones judiciales o extrajudiciales que recaigan sobre tierras indígenas; y c) financiar

la constitución, regularización o compra de derechos de agua o financiar obras destinadas a obtener este recurso (Art. 20).

Dispone que los recursos de este fondo estarán compuestos por aquellos que anualmente establezca la Ley de Presupuestos con este objeto, además de aquellos provenientes de la cooperación internacional, aportes de particulares, organismos públicos y privados, devoluciones contempladas en el Art. 22 de esta ley, las rentas que devenguen los bienes del Estado, así como las tierras, predios o propiedades que reciba del Estado (Art. 21). Las tierras no indígenas y aguas adquiridas con este fondo no podrán ser enajenadas por 25 años desde su inscripción (Art. 23).

1.3. Los pueblos indígenas y tribales en el contexto urbano

El análisis jurídico y político respecto de la situación de los derechos de los pueblos indígenas ha priorizado los derechos de aquellos que aún residen en sus territorios originales. Esto ha provocado que el debate sobre los derechos indígenas se centre en los derechos territoriales y políticos referidos a garantizar el autogobierno y la integridad (social, cultural y ambiental) de los territorios ancestrales, localizados en zonas rurales.

Sin embargo, un hecho indiscutible es que el fenómeno del desplazamiento interno y la migración se ha masificado, y cada día son más los indígenas que viven fuera de los territorios originales para desplazarse mayoritariamente a centros urbanos de alta concentración demográfica.

Las razones para la migración a las ciudades son diversas: pobreza, desplazamiento ambiental, conflictos, educación, empleo, etc. Cuando la migración es voluntaria, subyace la convicción de que la ciudad constituye una fuente de oportunidades. No obstante, a nivel comparado, la evidencia empírica demuestra que, por lo general, las expectativas de progreso en la urbe se frustran y “los indígenas urbanos terminan constituyendo los grupos más marginados y afectados por la pobreza en las ciudades a las que emigran” (IWGIA 2002, 4). Sin embargo, la migración indígena no es mayoritariamente voluntaria sino forzada y se encuentra determinada por las condiciones de pobreza y marginalidad que viven los pueblos indígenas en sus territorios, así como la pérdida de los territorios,

la devastación ambiental y los conflictos territoriales, socioambientales y armados (IWGIA 2002,4; CVHNT 2008).

La vida en la ciudad parece estar determinada por la pobreza, la marginación y la discriminación hacia los indígenas que allí habitan. Se habla de una “cultura de la pobreza” para dar cuenta de la profundidad de un fenómeno que afecta de igual forma a países ricos (Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelandia, Australia) y países en vías de desarrollo, como lo son los Estados de América Latina, incluido Chile (IWGIA 2002, 4-5). En cualquiera de ellos, los indígenas “urbanos o migrantes” se encuentran entre los más pobres y excluidos y viven en condiciones que no pueden sino ser consideradas discriminatorias.

En el caso de pueblo mapuche, tal como ha venido sistemáticamente identificando Cerda (2009; 2017), de los datos de la encuesta CASEN al 2015 aún persistía una importante brecha (30%) entre los ingresos ocupacionales que obtienen las personas mapuches versus el resto de la población chilena. Si se analiza lo que ocurre solo en la región de La Araucanía (territorio ancestral del pueblo mapuche), dicha brecha se amplía (33%). Sin embargo, si se compara la brecha entre los ingresos ocupacionales de los mapuches de la región de La Araucanía y el resto del país, la brecha se acentúa fuertemente a 46,4% en 2015. Lo anterior se traduce en tasas de pobreza entre los mapuches bastantes mayores a las del resto del país (Cerda 2017). Esto contrasta con los compromisos asumidos por el Estado de Chile al ratificar el Convenio 169, donde se comprometió a hacer cuanto esté en su poder por evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a los pueblos indígenas y los demás trabajadores, entre otras cosas a “acceso al empleo, incluidos los empleos calificados y las medidas de promoción y de ascenso”, y a “remuneración igual por trabajo de igual valor” (Art. 20).

Al abordar la problemática de los indígenas en contexto urbanos, han prevalecido perspectivas que la identifican como una cuestión estructural asociada a la condición étnica de los indígenas, la misma que impediría su integración o asimilación a la vida urbana y, en consecuencia, a los beneficios que ésta provee. Otras posiciones –visión a la que adscribimos– identifican factores estructurales exógenos que es necesario considerar para generar políticas encaminadas a allanar las dificultades que

experimenten los pueblos indígenas al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo, y que sean consistentes con las particularidades culturales de los indígenas urbanos y el estatuto de derechos que los ampara.

A nivel comparado, se han identificado como factores estructurales exógenos los siguientes:

- Falta de redes sociales

En las áreas urbanas, los pueblos indígenas tienen una vida que está moldeada no solo por las condiciones de vida urbanas sino también por la vida social, económica y cultural de las comunidades de donde han migrado, de modo tal que responden a una doble condición: la de habitante urbano y persona indígena. Esta dualidad deriva en una situación de aislamiento respecto de otros segmentos de la sociedad urbana que no comparten esta condición. La principal consecuencia es que los indígenas urbanos pueden carecer de redes de relaciones sociales que caracterizan a otros inmigrantes étnicos urbanos (IWGIA 2002, 6). Por cierto, la validez de esta afirmación depende de si estamos en presencia de una primera, segunda o tercera generación de migrantes indígenas, pues con el correr del tiempo las redes sociales también se van fortaleciendo, especialmente en el caso de los indígenas que nacen en las ciudades.

- Debilidad de los procesos organizacionales

Los pueblos indígenas de áreas urbanas por lo general no están organizados, lo que debilita su posición de poder frente a las autoridades públicas. Hay casos, sin embargo, donde la vida en la ciudad se ha convertido en una plataforma para la articulación de las reivindicaciones indígenas y en los cuales las reivindicaciones de las organizaciones urbanas se han articulado con las de las comunidades rurales más tradicionales. Este es el caso del pueblo maorí en Nueva Zelandia y, para algunos autores, también el del pueblo mapuche en Chile (IWGIA 2002, 6).

Respecto a la situación del pueblo mapuche se consigna que los mapuches urbanos en Chile constituyen la mayoría de la población mapuche –entre el 70% y el 80%. De acuerdo a los datos disponibles de la CONADI, actualmente existen 221 asociaciones indígenas

funcionales en la región Metropolitana. Además, al año 2002 se registraban más de 70 organizaciones mapuches solamente en el área metropolitana de Santiago, basadas en una naturaleza profesional, étnica, productiva, política o social (Bello 2002, 42). Esto da cuenta de un progresivo fortalecimiento de los procesos de organización de las personas mapuches en el contexto urbano, las que comparten las demandas territoriales y políticas.

- **Identidad**

Los habitantes urbanos que pertenecen a pueblos indígenas mantienen frecuentemente el contacto con sus territorios originales durante varias generaciones para preservar el vínculo con los familiares que viven allí, asistir a las festividades religiosas y/o ejercer sus derechos hereditarios.

- **Autenticidad**

El debate sobre quiénes son los verdaderos indígenas impacta críticamente los derechos de los indígenas urbanos. El cuestionamiento sobre la autenticidad de los indígenas que viven en zonas urbanas proviene tanto de los pueblos indígenas como del Estado. Aquellos indígenas que viven en los territorios tradicionales suelen discriminar a los urbanos, en particular a quienes descienden de matrimonios mixtos. Este es el caso de los maoríes de Nueva Zelandia, los mapuches de Chile y los indios estatutarios con respecto a los indios y mestizos no estatutarios en Canadá (IWGIA 2002, 7). El debate sobre los “auténticos” indígenas es instrumentalizado por los Estados para darle más voz a los indígenas urbanos habida consideración de su mayoría demográfica (IWGIA 2002, 7) y, de este modo, restringir las reivindicaciones territoriales que compiten con intereses económicos y políticos, estatales y privados.

Como observamos, la cuestión indígena en contextos urbanos no está determinada exclusivamente por factores sociodemográficos. Por el contrario, como plantea acertadamente Álvaro Bello, implica “abordar significados socioculturales y políticos que importan tanto a los sujetos como al colectivo” (Bello 2002, 42). Sobre esta interrelación (sujeto individual y sujeto colectivo) y las dimensiones políticas de la cuestión

indígena urbana, refiriéndose al caso mapuche, el autor hace explícito el desarrollo de un activo movimiento indígena durante los años noventa, que reivindica un conjunto de derechos como la identidad, el territorio y la autonomía, en relación con la acción del Estado, a través de organismos como la CONADI con políticas y programas “diferenciados” para los “indígenas urbanos”, quienes han planteado e incentivado nuevas necesidades y demandas (Bello 2002, 42). Desde hace varias décadas, prosigue Bello, este movimiento indígena desde las ciudades ha desencadenado procesos de articulación de organizaciones formales e informales de tipo gremial, étnico, productivo, político y social. Para los migrantes, la comunidad y el territorio son puntos de referencia permanentes para definir su identidad desde un plano objetivo. De igual modo, la comunidad también atrae esfuerzos y recursos materiales de parte de los migrantes, cuestión que ha sido confirmada en numerosos estudios (Bello 2002, 44).

El sujeto jurídico “indígenas urbanos” ostenta derechos individuales y colectivos. Atendiendo a la naturaleza de sus reivindicaciones, puede ser identificado como población vulnerable, grupo étnico, pueblo, comunidad o individuo, y ello determina el estatuto de derechos que se le confiere.

Bello cuestiona

el uso de la categoría “mapuche urbano” para designar a la población de primera o segunda generación de migrantes, es decir, los hijos o nietos de los migrantes que, supuestamente, han perdido los vínculos con la tierra y con el sistema de valores e ideas de la comunidad, pero que, sin embargo, comparten ciertos rasgos y experiencias comunes.

En su opinión, “la categoría de urbano no dice mucho acerca de los sujetos en tanto protagonistas de procesos identitarios, de clase o de género, solo designa una condición que podríamos denominar demográfica, el hecho de vivir o haber nacido en la ciudad” (Bello 2002, 42).

Pero la problemática indígena en relación con los derechos de quienes viven en la ciudad y las demandas políticas de los pueblos a los que pertenecen, reivindicaciones de las que también son parte los urbanos, tienen implicancias más allá de las cuestiones simplemente demográficas, como hemos sostenido en los acápite precedentes.

Análisis de los datos

2.1. La población mapuche en Chile

La encuesta mapuche CEP se basa en los datos proporcionados por el Censo de Población del año 2002. Conforme a ello la población mapuche mayor de 18 años estaría compuesta por 370.975 personas. El problema que plantea trabajar en base a esta información es que está desactualizada en 15 años. Además, a diferencia del Censo del año 1992, el Censo de 2002 no usó el criterio de autoidentificación sino que de pertenencia a un pueblo determinado. Esto se traduce en que para que un determinado individuo pueda identificarse como perteneciente a un pueblo indígena o tribal, éste debe hacerlo en relación a una etnia previamente reconocida oficialmente por el Estado, contrariando, como se señaló, los estándares internacionales sobre derechos humanos aplicables. De esta manera, aquellos individuos pertenecientes a colectivos titulares de derechos indígenas y tribales que no se encuentren reconocidos como tales por el Estado de Chile se ven imposibilitados de ejercer su derecho a la autoidentificación. Esta grave situación, si bien no afecta a las personas pertenecientes al pueblo mapuche, ha impactado gravemente a grupos titulares de derechos colectivos indígenas y tribales en Chile, como lo es la población afrodescendiente tribal del norte del país, quienes desde el año 2001 han reivindicado la visibilidad estadística como una condición básica para el ejercicio de sus derechos.

La Encuesta de Caracterización Nacional (CASEN) realizada por el Ministerio de Desarrollo Social ha utilizado el mismo criterio de identificación incorporado al cuestionario censal en el Censo de Población de 1992 para determinar la membresía étnica y provee cifras actualizadas respecto a la población mapuche que contrastan con las del Censo de 2002. Además, la CASEN presenta la agravante de que su marco muestral no incluye áreas de difícil acceso definidas por el INE, como son las comunas de General Lagos, Colchane, Ollagüe, Juan Fernández, Isla de Pascua, Cochamó, Chaitén, Futaleufú, Hualaihué, Palena, Lago Verde, Guaitecas, O'Higgins, Tortel, Laguna Blanca, Río Verde, San Gregorio, Cabo de Hornos (ex Na-

varino), Antártica, Primavera, Timaukel, Torres del Paine. La omisión de estas comunas afecta especialmente la representación de los pueblos aymara y rapa nui, ya que no se incorpora información importante de estas áreas que corresponden a sus territorios tradicionales.

Según la encuesta CASEN 2013^[9], la población indígena auto reconocida por la vía del parentesco o apellido indígena es de 1.565.915 personas. La población mapuche representa el 84,4% de la población indígena, con un universo de 1.321.717 personas. Conforme a estas cifras, la población que se autoidentifica como mapuche ha tenido un evidente incremento. Si basamos nuestro análisis en la encuesta CASEN, resulta que en un lapso de diez años la población indígena total ha tenido un incremento del 50%. En efecto, la encuesta CASEN de 2006 determinó que el número de personas indígenas en el país ascendía a 1.060.786, por lo que en el año 2013 el aumento fue de 505.129 personas. En el caso mapuche, el incremento respecto del Censo de 2002 es de 950.742 personas. (Tabla 1).

TABLA 1 / Número y porcentaje de la población indígena por pueblo (2006-2013)

Pueblo	2013	
	Nº	%
Aymara	120.621	7,7
Rapa nui	2.553	0,2
Quechua	30.096	1,9
Mapuche	1.321.717	84,4
Atacameño	23.327	1,5
Kolla	12.579	0,8
Kawashkar	3.498	0,2
Yagán	871	0,1
Diaguita	50.653	3,2
Total	1.565.915	100

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta CASEN 2013.

[9] Cabe consignar que estos datos pueden haber variado en relación a los resultados que proporciona la Encuesta CASEN de 2015, que si bien ya está publicada no están disponibles los datos desagregados por pueblos indígenas.

Del total de la población indígena nacional, un 74% vive en zonas urbanas, mientras que el 26% restante lo hace en zonas rurales. Los indígenas urbanos ascienden a 1.158.451 personas. En relación con la población indígena que vive en sectores rurales, los mapuches mantienen un alto porcentaje (23,8%) respecto al resto de los pueblos indígenas que posee un bajo nivel de ruralidad. (Tabla 2).

TABLA 2 / Población indígena, según zona rural y urbana, 2013

Pueblos indígenas	Zona		Total
	Urbana	Rural	
Aymara	103.436	17.185	120.621
Rapa nui	2.280	273	2.553
Quechua	27.984	2.112	30.096
Mapuche	948.614	373.103	1.321.717
Atacameño	19.038	4.289	23.327
Kolla	11.417	1.162	12.579
Kawashkar	2.878	620	3.498
Yagán	682	189	871
Diaguita	42.122	8.531	50.653
Total	1.158.451 (74%)	407.464 (26%)	1.565.915 (100%)

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta CASEN 2013.

La región que concentra la mayor cantidad de población indígena es la región Metropolitana, con 29,9%, mientras que La Araucanía concentra 19,8%. Cabe consignar que el patrón de residencia de los indígenas en la región Metropolitana es solo urbano y corresponde a 468.167 personas.

2.2. Identidad

Los datos arrojados por la encuesta permiten dar cuenta de la existencia de una identidad compartida entre mapuche urbano y rural, que aspira a rescatar rasgos culturales que se han debilitado o perdido y/o a preservar su identidad étnica.

Sostenemos esta afirmación en los siguientes datos:

- La muestra mapuche manifiesta un alto grado de confianza en las instituciones que proveen servicios diferenciados al pueblo mapuche como es el caso de la CONADI (39%). A pesar de que la muestra evidencia que la mayoría de los mapuches viven en zonas urbanas, se releva la confianza en las instituciones que proveen servicios en zonas rurales como es el caso de INDAP (33%).
- Los líderes mapuches mantienen altos niveles de adhesión y confianza. El presidente de la comunidad (65%) y el lonko (44%).
- La población mapuche se manifiesta mayoritariamente a favor de cupos diferenciados en el Congreso (65%), lo que implica que comparte la demanda colectiva por una representación supra parlamentaria que permita promover sus intereses como pueblo, de una forma distinta al resto de la ciudadanía. Particularmente interesante es que la mayoría de los no mapuches encuestados (55%) también se pronuncian a favor de cupos parlamentarios reservados para indígenas, lo que da cuenta de una sociedad que comprende la importancia de una representación garantizada y diferenciada de los pueblos indígenas en el Congreso.
- La mayoría de la población mapuche (60%) se pronuncia a favor de que la enseñanza de la lengua mapuche sea obligatoria para niños y niñas mapuches, superando en un 4% la encuesta de 2006. Este mismo grupo se pronuncia a favor de que sea obligatoria también para niños y niñas no mapuches (40%) o voluntaria para niños y niñas no mapuches (62%). Las cifras evidencian una clara opción por la recuperación de la lengua vernácula mediante la alfabetización de niños y niñas mapuches o no mapuches en *mapuzugun*.
- Los mapuches urbanos (45%) y rurales (64%) coinciden en que se vive mejor en el campo que en la ciudad. Acorde con ello –si bien la mayoría de los mapuches rural (51%) y urbano (32%) estiman que las personas tarde o temprano se van a ir de la comunidad y migrarán a la ciudad– se evidencia que no responde a un acto voluntario, sino a circunstancias exógenas, manifestándose mayoritariamente a favor de que ellos (84%), sus hijos (56%) e hijas (54%) no se vayan a vivir a la ciudad.

- Un 52% de los mapuches urbanos estiman que la forma por medio de la cual el Estado debe compensar o reparar al pueblo mapuche es por medio de la restitución de las tierras, superando incluso a los mapuches rurales en esta preferencia y aun cuando ello implicaría abdicar de derechos individuales que pueden mejorar sus condiciones de vida en el medio urbano como son educación de calidad (9%) o la entrega de una compensación en dinero (7%).

2.3. Tierras

La especial relación que caracteriza a los pueblos indígenas con sus tierras ancestrales se hace evidente en los datos que proporciona la encuesta. La valoración del derecho de los pueblos indígenas a recuperar sus tierras queda reflejado en el hecho de que el 40% de los mapuches rurales y el 52% de los mapuches urbanos entrevistados estiman que la forma a través de la cual el Estado debe reparar o compensar al pueblo mapuche es por medio de la restitución de sus tierras. Esto es seguido por la opción que reivindica el reconocimiento constitucional del pueblo mapuche (16%), la que incluye, junto a los derechos políticos, los derechos territoriales que confieren especificidad étnica a los pueblos indígenas.

La mayoría de los mapuches se inclinan por que se mantenga el régimen de protección de las tierras indígenas. En efecto, el 64% de los mapuches entrevistados estima que las tierras no deben ser vendidas a personas no mapuches. Asimismo, que no debieran hipotecarse sin permiso del gobierno. Hacen explícita su disposición a no vender las tierras, en el entendimiento de que ello refiere a personas mapuches (59% rural, 37% urbano).

Frente a la disyuntiva de que los recursos públicos que se destinan a programas de restitución y entrega de tierras a los mapuches o bien a programas sociales en su beneficio, los entrevistados optan mayoritariamente (60% rural, 54% urbano) por mantener los programas de tierras. Consultado frente a la existencia de recursos limitados del Estado que pudieran comprometer programas sociales destinados a los mapuches en materia de salud, educación y capacitación, se mantiene la preferencia por destinar los recursos públicos a la restitución de tierras.

Cabe tener presente que bajo la vigencia de la Ley Indígena se han entregado en total 187.173 hectáreas con una inversión monetaria de \$ 275.714.809.751 pesos, conforme al siguiente desglose: \$ 70.555.355.444 pesos por el Art. 20 a); y \$ 205.159.454.307 pesos por el Art. 20 b). Desde 1994 se han traspasado 278 mil hectáreas (Rivas, 2014).

2.4. Percepciones de conflicto

La percepción de todos los consultados, mapuche y no mapuche, urbano y rural, es que la situación política en La Araucanía es muy mala (66% mapuche, 68% no mapuche). Manifiestan que esta situación ha empeorado en los últimos diez años (57% mapuche, 63% no mapuche) y que, a consecuencia de ello, la convivencia es muy o más violenta que en períodos anteriores (69% mapuche, 74% no mapuche).

Los conflictos se generan por orden de importancia entre las comunidades y los siguientes actores: Carabineros (43% mapuche, 44% no mapuche); empresas forestales (39% mapuche, 39% no mapuche); Estado (34% mapuche, 34% no mapuche); agricultores y parceleros (28% mapuche, 32% no mapuche).

La mayoría de los entrevistados mapuches, no obstante, indican que no han enfrentado personalmente situaciones de conflictividad. Así lo especifican los distintos actores, precisando que no han tenido conflicto con: agricultores y parceleros (89% rural, 85% urbano); Carabineros (92% rural, 82% urbano); personas de las empresas forestales (84% rural, 83% urbano); personas no mapuches (81% rural, 69% urbano); personas mapuches (85% rural, 79% urbano).

En este escenario de baja conflictividad a nivel de experiencia cotidiana personal, los entrevistados mapuches coinciden en que el uso de la fuerza para reclamar las tierras no se justifica (64% rural, 55% urbano) y esta percepción ha aumentado respecto al año 2006 (37%, 2006, 58%, 2016). Estos datos dan cuenta de la necesidad de implementar mecanismos formales, apropiados y efectivos, para solucionar las reivindicaciones del pueblo mapuche sobre sus tierras.

Conclusiones y recomendaciones

El análisis de los datos nos permite comprobar la hipótesis que adelantamos en el acápite introductorio y en el marco conceptual, donde precisamos que la problemática indígena en relación con los derechos de quienes viven en la ciudad y las demandas políticas de los pueblos a los que pertenecen, incumbe a los indígenas urbanos y rurales, y tienen implicancias más allá de las cuestiones simplemente demográficas o de residencia.

El caso maorí ilustra claramente la complejidad de la cuestión que nos ocupa y de ellos da cabal cuenta Kirsty Gover (2002), cuyos planteamientos reseñamos a continuación:

- En la actualidad, más del 83% de los maoríes viven en centros urbanos y el 70% fuera de su territorio tribal tradicional. Más del 25% no puede afiliarse a ninguna tribu (iwi) o bien no quiere hacerlo.
- Sin embargo, en las últimas décadas el incremento del proceso de actividad tribal y los conflictos en torno al acceso a los recursos naturales y la distribución de beneficios reconocidos como de propiedad ancestral a las iwi en el proceso de implementación del Tratado de Waitangi, han exacerbado los debates inter-maoríes (tribales y urbanos) sobre identidad y organización. En torno a estos debates hay una compleja serie de interrogantes que conciernen a la legitimidad de las demandas sobre el reconocimiento y los recursos de grupos no tribales y pantribales maoríes.
- Las organizaciones urbanas (pantribales) han afirmado el derecho a ser reconocidas junto con las tribus tradicionales como herederas de las garantías del Tratado de Waitangi. Aunque los grupos urbanos no fueron totalmente exitosos en el logro de sus objetivos constitucionales más amplios, han modificado profundamente el discurso político y jurisprudencial sobre la naturaleza de la relación de la Corona con los maoríes y la inclusión de los indígenas urbanos.
- Los grupos urbanos maoríes han subvertido en gran medida el concepto ortodoxo de que solo las tribus representan a los maoríes con

respecto a la relación inherente al Tratado en las negociaciones contractuales con la Corona a través de la demanda de una parte de la riqueza transferida a los maoríes en el Acuerdo Pesquero de 1992.

- En la actualidad, el “dominio maorí” refiere a una constelación de grupos diferentes, con propósitos y aspiraciones distintos, cuya pertenencia es fluida, múltiple y superpuesta. Las iwi y hapu (tribus y subtribus) coexisten junto con organismos nacionales pantribales de larga data, tales como el Consejo Maorí de Nueva Zelandia, el Congreso Nacional Maorí y la Liga de Bienestar de las Mujeres Maoríes, de base tribal, junto con redes que persiguen objetivos específicos, como el Consorcio Kohanga Reo (iniciativa maorí para la inclusión de la lengua maorí en el ciclo preescolar) y grupos organizados sobre la base de la religión, como las Iglesias Ringatu y Ratana.
- Por otra parte, en el contexto de las reformas neoliberales del sector público y el impulso a la economía de mercado en los años ochenta, la mayoría de las iwi y hapu han adoptado estructuras representativas formales, generalmente corporativas, presionados por la oferta de compensaciones a las explotaciones en los territorios indígenas y la reparación de agravios históricos. La revigorización de las tribus tradicionales, producto de este nuevo escenario, puso en relieve los roles comparables jugados por los organismos no tribales, especialmente allí donde los acuerdos del Tratado han tenido como resultado el resarcimiento parcial de la base económica de una tribu. Las autoridades urbanas maoríes, por otra parte, se han puesto a la vanguardia de los esfuerzos en aras del reconocimiento de iguales derechos a los grupos no tribales.
- El conflicto ha sido zanjado a favor del reconocimiento del derecho de los maoríes urbanos a beneficiarse de los recursos de igual manera que las organizaciones tribales de base territorial. Así lo consigna el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en el caso *Apirana Mahuika y otros contra Nueva Zelandia*:
- El reciente litigio ante los tribunales neozelandeses, incluido el Tribunal de Apelación, en cuanto a la medida en que los maoríes urbanos que no forman parte de estructuras iwi (tribales) tienen derecho a be-

neficiarse de la solución de controversias y a la distribución propuesta de beneficios^[10].

El debate ha permitido el desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones maoríes, tanto urbanas como tribales, y a la postre ha robustecido el proyecto político como pueblo organizado.

En síntesis, para abordar los problemas que enfrentan los indígenas urbanos y que se explicita en marginación económica y social y la pérdida de rasgos culturales y raíces sociales, parece indispensable robustecer los vínculos de los indígenas que habitan en el medio urbano con sus tierras de origen, ahí donde constituyen la mayoría de la población y existe el potencial de preservar el modelo civilizatorio propio. Bajo esta perspectiva, cobran sentido dos cuestiones fundamentales: primero, que la lucha indígena por los derechos a la tierra beneficia a todas las personas indígenas y no solo a las que residen en la tierra de origen; y, segundo, que es importante robustecer las organizaciones indígenas nacionales que frecuentemente tienen sus raíces entre aquellos que luchan por los derechos territoriales pero que adquieren un nuevo significado cuando también incorporan a los pueblos indígenas que viven en áreas urbanas y sus demandas (IWGIA 2002, 7).

Volviendo a la encuesta mapuche del CEP, la alta valoración de los entrevistados, urbanos y rurales, de la tierra y las formas de vida arraigadas a la comunidad y la vida en el campo, muestran que, no obstante la residencia en áreas urbanas, los mapuches mantienen fuertes lazos con sus tierras y comunidades de origen, y comparten similares aspiraciones y demandas. En base a ello –y así fue explicitado en la encuesta– se deben priorizar las políticas de restitución de tierras como medida de reparación histórica y, además, para contribuir al desarrollo y fortalecimiento del pueblo mapuche conforme a sus propios patrones culturales.

Como ha sido señalado, la tierra es el fundamento de la existencia de los pueblos indígenas y sus miembros, y es indiscutible su importancia para la supervivencia organizada de los pueblos indígenas como pueblos que comparten un mismo destino histórico y, por tanto, las

[10] *Apirana Mahuika y otros vs. New Zealand*. Comunicación núm. 547/1993, U.N. Doc. CCPR/C/70/D/547/1993 (2000), párr. 7.8

implicancias que tiene para la autodeterminación de los indígenas urbanos y rurales.

En este marco, se recomienda promover políticas públicas destinadas a:

- Restituir las tierras de propiedad ancestral del pueblo mapuche siguiendo los estándares que impone el derecho internacional de los derechos humanos donde se ha determinado que la expropiación por causa de interés público es el mecanismo idóneo para responder a las legítimas reivindicaciones de los pueblos indígenas para acceder a sus tierras ancestrales y lograr el objetivo colectivo de preservar sus identidades culturales en una sociedad democrática y pluralista, a menos que existan otros mecanismos eficaces en función del mismo objetivo.
- Generar políticas para la ampliación de las tierras indígenas en zonas rurales y urbanas, utilizando para ello el mecanismo de subsidios para la adquisición de tierras por personas y comunidades indígenas.
- Impulsar programas para la adquisición de tierras de los indígenas urbanos en los territorios de origen, con el propósito de fortalecer los vínculos entre aquellas personas que han debido dejar sus comunidades de origen en busca de mejores oportunidades laborales en los principales centros urbanos del país.

La encuesta revela dos hechos de extrema gravedad que afectan a la integridad cultural, física y psicosocial del pueblo mapuche y sus miembros: la pérdida de rasgos culturales, como la lengua, y su existencia en altos niveles de conflictividad y violencia política como resultado de la pérdida de sus tierras ancestrales. Estas condiciones alertan que el pueblo mapuche enfrenta un serio riesgo de sobrevivencia como pueblo.

Es responsabilidad del Estado de Chile revertir esta situación. En este escenario es insoslayable adoptar las siguientes medidas: el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en Chile; el respeto e implementación de los derechos que les han sido reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular en el Convenio 169 la restitución de las tierras reivindicadas; y generar condiciones para el ejercicio de los derechos políticos de estos pueblos, que les permitan participar en la vida política de modo que incidan en las decisiones que afectan a sus derechos e intereses. El Estado de Chile,

haciéndose eco de la voz mayoritaria expresada en esta encuesta por personas mapuches y no mapuches, debiera reconocer su derecho de representación diferenciada en el Congreso con el fin de garantizar cupos especiales para parlamentarios que representen a los pueblos indígenas del país. Estas condiciones constituyen la base para que el pueblo mapuche y sus miembros puedan desarrollar un proyecto de vida autónomo acorde a su cosmovisión y su propio sistema de vida y costumbres, lo que permite garantizar su continuidad histórica como pueblo diferenciado.

Referencias /

Anaya, J. (2005). *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*. Trotta, Universidad Internacional de Andalucía, Madrid.

Aylwin, J. (2002). *El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina: Un estudio de casos*. CEPAL, Santiago.

--- (2014). *Los derechos políticos de los pueblos indígenas en los ordenamientos jurídicos de América Latina. Avances y desafíos en la construcción de democracias interculturales*. Manuscrito en publicación por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.

---, Matías Meza-Lopehandia y Nancy Y. (2013). *Los pueblos indígenas y el derecho*. LOM, Santiago.

--- (2014). *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas. Antecedentes en el sistema jurídico chileno, internacional y comparado*. Disponible en: www.observatorio.cl.

Bello, Á. (2002). "Migración, identidad y comunidad mapuche en Chile, entre utopismos y realidades". En *Asuntos Indígenas*, vol. 3-4/02, "Pueblos indígenas en áreas urbanas", IWGIA, 39-47.

Cerda, R. (2009). "Situación socioeconómica de los mapuche". *Puntos de Referencia* 314, CEP.

--- (2017). "Situación socioeconómica reciente de los mapuche: 2009-2015" (en este volumen).

Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas (2004). *Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas*. Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas, Santiago.

CONADI (2014). "Catastro de comunidades y asociaciones indígenas".

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2001). *Sentencia en caso Awas Tingni vs. Nicaragua*.

--- (2005a). *Sentencia en caso Yakye Axa vs. Paraguay*.

--- (2005b). *Sentencia en caso Yatama vs. Nicaragua*.

--- (2007). *Sentencia en caso Saramaka vs. Surinam*.

--- (2008). *Sentencia en caso Sawhoyamaxa vs. Paraguay*.

--- (2010). *Sentencia en caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*.

--- (2012). *Sentencia en caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*.

Durán, G. y Marco K. (2015). “Despojo salarial y pueblos originarios. Panorama actual del valor del trabajo usando la encuesta CASEN”. *Documento de trabajo*, Fundación Sol.

González, L. (2005). “Los pueblos indígenas y el ejercicio de los derechos políticos de acuerdo a la Convención Americana: el caso Yatama contra Nicaragua”. *Revista IIDH* 41, México.

Gover, K. (2002). “Los maoríes urbanos en Aotearoa/Nueva Zelanda”. En *Asuntos Indígenas*, vol. 3-4/02 “Pueblos indígenas en áreas urbanas”, IWGIA, 60-70.

IWGIA (2002). “Pueblos indígenas en áreas urbanas”. *Asuntos Indígenas*, vol. 3-4/02.

Martínez Cobo, J. (1983). *Estudio sobre el problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas. Informe final* (E/CN.4/Sub.2/1983/21/Add.8).

O’Donell, D. (2007). *Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Santiago.

OIT (2009). *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: una guía sobre el Convenio número 169 de la OIT*. Departamento de Normas Internacionales.

Rivas, A. (2014). “Política pública de tierras y territorio indígena”.

Compra de predios en conflicto. Análisis crítico y una propuesta

Sebastián Donoso R.

Pontificia Universidad Católica de Chile

Resumen /

Este artículo analiza los mecanismos que contempla la legislación chilena para la ampliación de las tierras indígenas con un énfasis particular en uno de ellos: la denominada “compra de predios en conflicto”.

Se realiza un diagnóstico de la forma en que opera este mecanismo, los resultados que ha tenido y sus implicancias tanto jurídicas como de política pública, todo ello en el marco de las obligaciones asumidas por el Estado de Chile en los tratados internacionales sobre la materia.

Sobre la base de este diagnóstico y análisis se proponen bases para una nueva política en la materia, considerando como criterios fundamentales su sustentabilidad en el largo plazo y su aporte a la cuestión más amplia de la convivencia intercultural.

Resumen en mapuzugun /

Tüfa chi küzaw mew tukulpagey zoy niealu mapu pu mapuche ñi zugu, zoy inarumegey welu ñi “gillageken fey ti chi weichan mapu”

Inarumegey chumuechi am txipakey tüfa chi zugu, chem zugu ñi mülen fantepu ka chem zugu yom amulen Chile ñi femal, mülen mew kiñeke norüm zugu zew feypinielu Chile ñi konkülen mew.

Tüfa chi inarumen mew ka günezuam mew wenuntugey pin zugu ñi chumleafel tüfa chi zugu fantepu mew, ñi yom küme amulerpual fillke zugu ka ñi yom küme yewal pu che kake tuwüngelu.

Introducción /

La tierra es el fundamento principal de la existencia y cultura de los pueblos indígenas. Tal es, ni más ni menos, la declaración expresa que hace la Ley N° 19.253 (“Ley Indígena” o “Ley 19.253”) en su artículo inicial, que viene a constituirse así en la piedra angular de nuestra legislación en dicha materia.

No pueden extrañar, entonces, los deberes que a renglón seguido impone la misma disposición a la sociedad en general y al Estado en particular:

Es deber de la sociedad en general y del Estado en particular (...) proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación.

Poco se ha reparado en el último de los deberes a que se refiere la norma recién citada: el de “propender a la ampliación” de las tierras indígenas, eufemismo que sirve de justificación y fundamento normativo de las disposiciones de la Ley Indígena que establecen diversos mecanismos para la regularización y adquisición de tierras por personas y comunidades indígenas con recursos del Estado. Estamos en presencia, entonces, de un imperativo legal que ordena tras de sí los esfuerzos de la administración del Estado para generar una política en la materia. Tal vez la mera constatación de lo anterior debiera alentar “una vuelta de tuerca” a muchos análisis contingentes que se hacen de la política de entrega de tierras en Chile y de su pariente más connotado: el mal llamado “conflicto mapuche”.

Este artículo sostiene que la compra de predios en conflicto –tal vez el más conocido y polémico de los mecanismos de ampliación de las tierras indígenas con recursos del Estado– tiene una responsabilidad directa y principal en el grave deterioro de la convivencia en la zona sur del país, lo que se refleja en múltiples formas de violencia que cobran víctimas en todos los sectores.

La encuesta mapuche del Centro de Estudios Públicos, publicada en 2016, nos aporta valiosa evidencia sobre ésta y otras cuestiones de primera importancia. Basándose en ésta y otras fuentes, este artículo presenta un diagnóstico sobre la forma en que ha operado el mecanismo de compra de predios en conflicto, los resultados que ha tenido y sus implicancias tanto jurídicas como de política pública en el marco de las obligaciones asumidas por el Estado de Chile en los tratados internacionales sobre la materia, en particular el Convenio N° 169 de la OIT^[1] (“Convenio 169” o “Convenio”). Sobre la base de este diagnóstico y análisis se proponen bases para una nueva política en la materia, considerando como criterios fundamentales su sustentabilidad en el largo plazo y su aporte a la cuestión más amplia de la convivencia intercultural.

1 /

Las tierras indígenas en la Ley N° 19.253 y en el Convenio 169

Las tierras tienen un rol fundamental tanto en la Ley Indígena como en el Convenio 169. Para aquilatar lo anterior basta revisar la declaración de principios que ambas normativas hacen al introducir las disposiciones sobre tierras: en la primera se dice que son “fundamento principal de la existencia y cultura” de los pueblos indígenas, y en el segundo se releva la “importancia especial” que revisten para las culturas y valores espirituales de aquellos.^[2] En ambos casos el lenguaje evidencia a todas luces la intención de reconocer a las tierras indígenas un rol central

[1] El Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de la Organización Internacional del Trabajo, fue adoptado en 1989 y se encuentra vigente en Chile desde septiembre de 2009.

[2] Arts. 1° y 13 respectivamente.

como pivote de la identidad indígena: dicho con otras palabras, las tierras se erigen así en el núcleo inviolable de tal identidad (Donoso 2014, 15-63), con todas las consecuencias que de ello se desprenden.

Ya se verá que dichas consecuencias son distintas según se trata de la Ley Indígena y del Convenio 169. Sin embargo, deben destacarse desde ya las consecuencias en la primera, pues nos llevan al meollo de este trabajo. En efecto, la Ley Indígena basa todo su edificio en la afirmación según la cual las tierras son el fundamento principal de la existencia y cultura de los pueblos indígenas. De ahí también los deberes que impone a continuación a la sociedad en general y al Estado en particular:^[3]

- a) Proteger las tierras indígenas;
- b) Velar por su adecuada explotación;
- c) Velar por su equilibrio ecológico; y
- d) Propender a su ampliación.

Es el último de estos deberes –propender a la ampliación de las tierras indígenas– el que se analizará en lo que sigue, pues en él se justifican y fundamentan las disposiciones de la Ley Indígena que establecen diversos mecanismos para la entrega y regularización de tierras a indígenas, y en particular el mecanismo que interesa a este trabajo: la llamada “compra de predios en conflicto”.

1.1. Ley Indígena: La tierra como fundamento principal de la existencia y cultura de los pueblos indígenas

Las bases esenciales de la Ley Indígena están delineadas en su Art. 1°, que en lo que interesa a este artículo declara lo siguiente:

El Estado reconoce que los indígenas de Chile son los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias *siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura*. (El destacado es del autor.)

[3] Art. 1° inciso 5 de la Ley Indígena.

Más allá del debate que podría generarse en torno al sustento antropológico de esta declaración, no cabe duda que viene a constituir la piedra angular de la Ley Indígena al situar a la tierra como núcleo inviolable de la identidad indígena. Las consecuencias de esta declaración son insoslayables. Si la tierra es el fundamento principal de la identidad indígena, entonces no puede sino concluirse que, a falta de aquella, los pueblos indígenas ven gravemente amenazada su preservación cultural. No pueden extrañar, entonces, los deberes que, poco más adelante, la misma norma le impone a la sociedad y al Estado:

Es deber de la sociedad en general y del Estado en particular (...) proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación.

Estos deberes pueden sintetizarse en tres:

- a) Proteger las tierras indígenas, deber que se traduce en un severo estatuto de limitaciones al dominio regulado fundamentalmente en el Art. 13 de la Ley Indígena;
- b) Velar por su adecuada explotación y por su equilibrio ecológico, deber del que surge la necesidad de incorporar a las tierras indígenas como objeto de protección ambiental a través de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente y del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental; y
- c) Propender a su ampliación, deber que sirve de justificación a los diversos mecanismos que establece y reconoce la Ley Indígena para la entrega y regularización de tierras a indígenas, y muy particularmente la denominada “compra de predios en conflicto”.

1.2. Convenio 169: “Importancia especial” de la relación de los pueblos indígenas con las tierras

Antes que la Ley Indígena, el Convenio 169 ya había consagrado un rol central a la tierra con una fórmula que probablemente sirvió de inspiración a la Ley Indígena: la “importancia especial”.^[4]

[4] Debe recordarse que el Convenio 169 fue adoptado en 1989 y entró en vigor en 1991, es decir, antes de la publicación de la Ley Indígena. Pasaron 18 años hasta que en 2009 el Convenio 169 entró en vigencia en Chile.

Su Art. 13 configura esta centralidad en la forma de una obligación para los gobiernos:

1. *Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos que ocupan o utilizan de alguna otra manera y en particular los aspectos colectivos de esa relación.* (El destacado es del autor.)

La Organización Internacional del Trabajo (2009, 91) explica la *ratio legis* de esta declaración señalando que

la mayoría de los pueblos indígenas tiene una relación especial con la tierra y los territorios que habitan. Son los lugares donde vivieron sus ancestros y donde se desarrollan su historia, conocimientos, prácticas de sustento y creencias. Para gran parte de los pueblos, el territorio tiene un significado sagrado o espiritual, que va mucho más allá del aspecto productivo y económico de la tierra.

Más allá de su justificación, es importante destacar los elementos normativos de esta disposición:

- (i) Se configura como un deber u obligación de los gobiernos;
- (ii) El verbo rector de esta obligación es *respetar*;
- (iii) Aquello que debe respetarse es la importancia especial que revisite la relación de los pueblos indígenas con las tierras o territorios, para sus culturas y valores espirituales;
- (iv) Al categorizar esa relación, se refiere expresamente a las tierras que ocupan o utilizan de alguna otra manera, es decir, no limita el alcance de la relación a la titularidad formal; y
- (v) Releva expresamente los aspectos colectivos de esa relación.

A diferencia de la Ley Indígena, el Convenio 169 no traduce automáticamente la “importancia especial” en deberes específicos de protección y ampliación de las tierras indígenas. Como se verá, la protección y ampliación se disimulan tras un deber más amplio del Estado de reconocer los modos de ocupación y utilización de tierras a las que los pueblos indígenas han tenido tradicionalmente acceso.

El deber de ampliación de las tierras indígenas

2.1. Sentido y alcance del deber de ampliación

Corresponde ahora examinar el sentido y alcance del deber de ampliación de las tierras indígenas, pues en él encuentran su sustento último los diversos mecanismos establecidos por la Ley Indígena para la entrega y regularización de tierras a indígenas. Conviene volver a reproducir aquí el lenguaje que utiliza el Art. 1° de la Ley Indígena para consagrar esta obligación:

Es deber de la sociedad en general y del Estado en particular (...) proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico *y propender a su ampliación* (El destacado es del autor.)

La historia de la Ley Indígena no aporta muchas luces sobre el origen de este deber de propender a la ampliación de las tierras indígenas. El mensaje del proyecto de ley se refiere a él en forma muy escueta, señalando que

la ley debe establecer normas para la plena protección de las tierras que pertenecen a ellos, *y plantear mecanismos para ampliar las tierras comunitarias, ya que en muchas partes el minifundio prácticamente impide vivir de lo que la tierra produce.* (El destacado es del autor.)

Lo primero e insoslayable es que estamos en presencia de un mandato legal: no hay aquí, pues, una facultad que puede ejercerse o no y tampoco un ejercicio de mera liberalidad. La pregunta esencial, entonces, es dónde encuentra su fundamento último este deber de ampliación. La respuesta a esta pregunta aparece desde ya íntimamente conectada con el término escogido para singularizar el deber en cuestión: *ampliación*. ¿Por qué la Ley Indígena escogió el término “ampliación” y no, por ejemplo, “restitución”? Una reflexión apresurada podría concluir que el uso de la palabra “ampliación” no es más que un eufemismo que disimula el verdadero

objetivo de la ley: instar por la “restitución” de las tierras que de uno u otro modo –a menudo al margen de la ley– salieron del patrimonio de los pueblos indígenas. La historia de la ley, sin embargo, no entrega mayor sustento a esa conclusión. Podría agregarse, además, que una categoría jurídica tan precisa como “restitución” no podía sino requerir texto expreso de la ley. El hecho cierto es que la Ley Indígena optó por utilizar la palabra “ampliación”, y las pocas luces que nos da la historia de la ley al respecto abonan una tesis distinta. En efecto, el propio mensaje del proyecto postulaba que la ley debe “plantear mecanismos para ampliar las tierras comunitarias, ya que en muchas partes el minifundio prácticamente impide vivir de lo que la tierra produce”. Al esbozar de este modo el deber de ampliación, el mensaje parecía situar su justificación en el plano contingente de la necesidad y no en aquel más espinudo de la reparación.

Esta interpretación, sin embargo, tiene dos debilidades. La primera y más evidente es que el deber de ampliación tiene su fundamento último en la afirmación según la cual la tierra es el fundamento principal de la identidad indígena. No es posible, entonces, reducir el deber de ampliación sólo a una contingencia de materialidad consistente en la insuficiencia de las tierras indígenas. Si dicha insuficiencia es –valga la redundancia– motivo suficiente para postular el deber de ampliación, lo es precisamente porque antes se ha declarado a la tierra como fundamento de la identidad indígena.

La segunda debilidad se puede enunciar así: ¿es posible formular un deber de ampliación de las tierras indígenas desvinculándolo completamente de un deber de justicia correctiva? Dicho de otra forma, la cuestión es si puede estructurarse un deber de ampliación de las tierras indígenas sólo en base a una regla de necesidad, sin referencia a criterios de elegibilidad que estén asociados a reivindicaciones de tierras en el marco de la denominada “deuda histórica” del Estado para con los pueblos indígenas.

En efecto, es conocida la afirmación según la cual las sociedades dominantes tienen una deuda histórica con los pueblos indígenas, originada en procesos históricos de usurpación territorial, dominación cultural, discriminación, etc. Si bien el informe entregado por la Comisión de

Verdad Histórica y Nuevo Trato en 2003^[5] pretendió instalar como una verdad oficial la existencia de esta deuda histórica, no está claro que haya contribuido a generar un amplio consenso respecto a las dimensiones precisas de dicha deuda. Aquí la reciente encuesta mapuche CEP “Los mapuche rurales y urbanos hoy” nos entrega una evidencia reveladora: casi la mitad de los encuestados (mapuches y no mapuches) cree que la alternativa para reparar o compensar al pueblo mapuche es “restituyéndoles tierras”. Esta creencia asume como supuesto base la existencia de una deuda histórica, lo que es consistente con otros estudios según los cuales una mayoría de encuestados afirma la existencia de dicha deuda.

Esta cuestión parece fundamental. Es cierto que la existencia de un consenso social respecto al rol de la tierra como “fundamento principal” de la identidad indígena es el sustrato elemental del deber de ampliación, pero en la práctica es muy difícil aislar dicho sustrato de los procesos reivindicatorios, tal como lo demuestran los estudios de opinión. El punto es que no hay especulación que valga frente al tenor literal de la ley. Lo interesante, como se verá más adelante, es que el propio texto legal entrega una respuesta a estas cavilaciones al estructurar los mecanismos de ampliación de las tierras tanto en el plano de la necesidad material como en el de la elegibilidad jurídica.

2.2. Mecanismos de ampliación de las tierras indígenas en la Ley Indígena

Asentada ya la existencia de un deber del Estado de propender a la ampliación de las tierras indígenas, corresponde ahora revisar la forma en que la Ley Indígena asegura el cumplimiento de dicho deber. Este cumplimiento se estructura sobre tres pilares:

- (i) El establecimiento de una función o atribución específica de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) en orden a la ampliación de las tierras indígenas;

[5] El Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas fue entregado al entonces Presidente de la República Ricardo Lagos Escobar el 28 de octubre de 2003.

- (ii) La creación de un instrumento administrativo para cumplir dicha función, el Fondo para Tierras y Aguas Indígenas, el que cuenta con una asignación presupuestaria anual; y
- (iii) El establecimiento o reconocimiento de cuatro mecanismos específicos para cumplir el mandato legal de ampliación de las tierras indígenas.

Respecto al primer pilar, el Art. 39 de la Ley N° 19.253 señala que corresponderá a la CONADI, entre otras funciones, “posibilitar a los indígenas y sus comunidades el acceso y ampliación de sus tierras y aguas a través del fondo respectivo”.

Este “fondo respectivo” es precisamente el ya mencionado Fondo para Tierras y Aguas Indígenas que crea el Art. 20 de la Ley Indígena para ser administrado por la CONADI y a través del cual dicho organismo puede cumplir con los objetivos que la misma disposición establece. A esos objetivos debe agregarse la facultad que establece el Art. 21 de la misma ley para recibir del Estado tierras fiscales, entre otros bienes. El mismo Art. 21 agrega otro antecedente que es de vital importancia para este análisis: “La Ley de Presupuestos de cada año dispondrá anualmente de una suma destinada exclusivamente al Fondo de Tierras y Aguas Indígenas”.

Los Arts. 20 y 21 de la Ley Indígena regulan los cuatro mecanismos que permiten a la CONADI cumplir el mandato legal de propender a la ampliación de las tierras indígenas:

- (i) Otorgamiento de subsidios para la adquisición de tierras por personas, comunidades indígenas, o una parte de éstas, “cuando la superficie de las tierras de la respectiva comunidad sea insuficiente” –Art. 20 letra a).
- (ii) Financiamiento de “mecanismos que permitan solucionar *los problemas de tierras*”, también conocido como “compra directa” o “compra de predios en conflicto” –Art. 20 letra b)– el cual se analizará en detalle más adelante.
- (iii) Traspaso de tierras fiscales, predios y propiedades previamente recibidos del Estado –Art. 21 inciso final. Señala este último que la CONADI “podrá recibir del Estado, tierras fiscales, predios,

propiedades, derechos de agua, y otros bienes de esta especie para radicar, entregar títulos permanentes, realizar proyectos de colonización, reubicación y actividades semejantes destinados a comunidades indígenas o indígenas individualmente considerados”.

- (iv) Regularización de títulos. Si bien este mecanismo no está expresamente aludido en la Ley Indígena, su aplicación se ha impuesto como una práctica administrativa respecto de la cual es posible además establecer una analogía con el Art. 20 letra c) que establece que la CONADI podrá financiar la regularización de derechos de aguas. Dicha práctica administrativa se ha formalizado a través de la firma de un convenio entre la CONADI y el Ministerio de Bienes Nacionales, por medio del cual la primera financia con cargo a su presupuesto anual el costo de los procesos de regularización de tierras indígenas que realice dicho ministerio en conformidad al Decreto Ley N° 2.695 de 1979. La regularización de títulos se refiere, por tanto, a tierras que están siendo ocupadas por indígenas pero respecto de las cuales no cuentan con un título de dominio inscrito en el Conservador de Bienes Raíces.

Como ya se anticipó, todos estos mecanismos se financian con recursos asignados a la CONADI por la Ley de Presupuestos de cada año, una de cuyas partidas está destinada al Fondo de Tierras y Aguas Indígenas.^[6]

En su primera memoria sobre el cumplimiento del Convenio 169 enviada a la Organización Internacional del Trabajo (2010, 71), el Gobierno de Chile informó que entre 1994 y 2010 un total de 667.457 hectáreas habían sido adquiridas, traspasadas o saneadas a personas y comunidades indígenas, en aplicación de los mecanismos de ampliación de las tierras indígenas ya enunciados (Tabla 1).

.....
[6] La Ley de Presupuestos del año 2017 contempla un presupuesto de \$80.819.749.000.- para este fondo, cuya distribución se efectúa por resolución de la CONADI que debe ser visada por la Dirección de Presupuestos. La mayor parte de estos recursos se destinan a los mecanismos de ampliación de las tierras indígenas.

TABLA 1 / Tierras adquiridas, traspasadas y/o saneadas, años 1994 al 2010

	Art. 20 b)	Art. 20 a)	Concesión de uso gratuito	Traspaso predios fiscales	Saneamiento propiedad indígena	Total
Total período 1994-2010 (hectáreas)	95.814	27.240	2.286	306.735	235.382	667.457
Familias (N°)	8.413	3.285				11.698
Comunidades (N°)	271	171				442
Subsidios individuales		1.466	1.012	4013	1.108	7.599

Fuente: Gobierno de Chile.

2.3. La ampliación de las tierras indígenas en el Convenio 169

Revisada la Ley Indígena, conviene ahora analizar si el Convenio 169 incluye alguna disposición que establezca una obligación de los gobiernos de ampliar las tierras indígenas.

El Art. 19 del tratado es el único que establece un deber que puede entenderse como de ampliación:

Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población, a los efectos de: a) *la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico...* (El destacado es del autor.)

Debe observarse, eso sí, que este mandato de “asignación de tierras adicionales” está inserto en una norma que obedece más a un criterio de no discriminación (negativa) que a un principio de discriminación positiva. La disposición establece que los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos indígenas condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población: es claro, entonces, que

no se trata de una norma especial que busque la ampliación de las tierras indígenas.

Existen otras disposiciones del Convenio 169 que si bien no apuntan directamente a un objetivo de ampliación, muestran un espíritu afín a dicho objetivo por medio de medidas destinadas a reconocer y determinar las tierras de ocupación tradicional por los pueblos indígenas. Así:

- (i) Reconocimiento del derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan los pueblos indígenas (Art. 14 N° 1);
- (ii) Implementación de medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos indígenas a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia (Art. 14 N° 1);
- (iii) Implementación de medidas para determinar las tierras que los pueblos indígenas ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión (Art. 14 N° 2); y
- (iv) Institución de procedimientos adecuados para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos indígenas (Art. 14 N° 3).

La revisión de estas disposiciones permite concluir que el Convenio 169, más que establecer un deber de ampliación, busca otorgar reconocimiento a un amplio espectro de tierras ocupadas o utilizadas por los pueblos indígenas.

3 /

La compra de predios en conflicto como uno de los mecanismos de ampliación de las tierras indígenas

Nos concentraremos ahora en uno de los cuatro mecanismos establecidos en la Ley Indígena, específicamente el consagrado en el Art. 20

letra b) de la Ley Indígena, más conocido por la denominación “compra de predios en conflicto”.^[7]

3.1. El Art. 20 letra b) o la compra de predios en conflicto

La Ley Indígena –ya se anticipó– contempla cuatro mecanismos de ampliación de las tierras indígenas, uno de los cuales –el Art. 20 letra b)– se analizará a continuación en detalle. Por su trascendencia se transcribe a continuación:

Artículo 20.- Créase un Fondo para Tierras y Aguas Indígenas administrado por la Corporación. A través de este Fondo la Corporación podrá cumplir con los siguientes objetivos: (...)

- b) Financiar mecanismos que permitan solucionar los problemas de tierras, en especial, con motivo del cumplimiento de resoluciones o transacciones, judiciales o extrajudiciales, relativas a tierras indígenas en que existan soluciones sobre tierras indígenas o transferidas a los indígenas, provenientes de los títulos de merced o reconocidos por títulos de comisario u otras cesiones o asignaciones hechas por el Estado en favor de los indígenas. (...)^[8]

[7] Si bien esta denominación ha sido ampliamente utilizada en diversos análisis de este mecanismo, es interesante resaltar que los propios documentos públicos también la emplean. Así, por ejemplo, un informe de la Dirección de Presupuestos que se cita más adelante se refiere a este mecanismo con esa denominación, lo que no deja de ser sugerente.

[8] Es interesante anotar que en el mensaje del proyecto que dio origen a la Ley Indígena, presentado en octubre de 1991, esta facultad estaba enunciada como “proponer y desarrollar soluciones sobre las tierras consideradas históricamente como indígenas o transferidas a particulares, provenientes de los Títulos de Merced y /o reconocidos por Títulos de Comisario y otras cesiones o asignaciones hechas por el Estado en favor de los indígenas”. Esta facultad era complementada con la de “comprar tierras para ser entregadas a título gratuito u oneroso a comunidades indígenas o indígenas individualmente considerados”, pero se agregaba que “estas nuevas tierras serán de preferencia colindantes con las comunidades indígenas o deberán estar ubicadas en los territorios de desarrollo indígena, señalados en esta ley”. Aunque excede el propósito de este trabajo, la historia posterior nos muestra que muchos conflictos se han generado por el “traslado” de comunidades incluso de una región a otra, lo que podría haberse evitado o acotado si se hubiera mantenido la última frase entre comillas.

Aun cuando la redacción de esta disposición no es del todo clara, al intentar desglosarla tenemos que:

- (i) Se trata de una facultad de la CONADI;
- (ii) La facultad consiste en “financiar mecanismos que permitan solucionar los problemas de tierras”;
- (iii) Esta facultad aplica “en especial” con motivo del cumplimiento de resoluciones o transacciones, judiciales o extrajudiciales, relativas a tierras indígenas;
- (iv) En el caso a que se refiere el literal (iii) anterior, debe tratarse de tierras provenientes de títulos de merced, reconocidas por títulos de comisario, u otras cesiones o asignaciones hechas por el Estado en favor de indígenas; y
- (v) Dada la utilización de la frase “en especial”, no puede sino entenderse que la facultad de financiar mecanismos que permitan solucionar los problemas de tierras es aplicable también a casos distintos al mencionado en los literales (iii) y (iv) precedentes.

Al revisar esta norma es fácilmente apreciable que estamos en presencia de una regulación que permite un margen de aplicación que puede ser discrecional en cuatro sentidos:

- Por la amplitud envuelta en la expresión “financiar mecanismos”, pues la CONADI no tiene límites para diseñar o utilizar los mecanismos que estime necesarios;
- Por la amplitud envuelta en la expresión “que permitan solucionar los problemas de tierras”, pues nuevamente la CONADI no tiene límites para determinar qué se entiende por “problemas de tierras” ni cuáles son los mecanismos que permiten solucionar dichos problemas;^[9]
- Porque el uso de la expresión “en especial” implica que la CONADI puede recurrir a este mecanismo no sólo en la hipótesis expresamente prevista por la disposición –es decir, con motivo

[9] Tal como se comenta más adelante, en 1999 el Consejo Nacional de la CONADI aprobó un documento denominado Política de Tierras que establece cuatro tipos de problemas de tierras. Al tratar este documento se comentan las limitaciones de esta tipificación.

del cumplimiento de resoluciones o transacciones, judiciales o extrajudiciales, relativas a tierras indígenas provenientes de títulos de merced, títulos de comisario u otras cesiones o asignaciones hechas por el Estado en favor de indígenas— sino en cualquier otra situación que a juicio de dicha corporación califique como un problema de tierras; y

- Finalmente, porque el espectro de tierras a las que este mecanismo es aplicable es muy amplio, pues incluiría a las provenientes de todos los títulos singularizados en las letras a) a la e) del N° 1 del Art. 12 de la Ley Indígena.

En síntesis, la facultad de “financiar mecanismos que permitan solucionar los problemas de tierras” confiere a la CONADI un margen de discrecionalidad amplísimo. Veremos ahora que a esta discrecionalidad se suman otros factores que hacen de esta facultad una herramienta de muy compleja aplicación y permanente riesgo de mal uso.

3.2. Art. 20 letra b), presupuesto anual y ejecución presupuestaria

Vimos antes que el Art. 21 de la Ley Indígena señala que “la Ley de Presupuestos de cada año dispondrá anualmente de una suma destinada exclusivamente al Fondo de Tierras y Aguas Indígenas”. En aplicación de esta norma, desde el año 1994^[10] en adelante el presupuesto de la CONADI ha incluido recursos para el Fondo de Tierras y Aguas, la mayor parte de los cuales son destinados a los mecanismos de ampliación de las tierras indígenas y cuya distribución específica se efectúa por resolución de la CONADI. El análisis del presupuesto histórico del Fondo de Tierras y Aguas arroja luces interesantes sobre el tema de este trabajo (Tabla 2):

- Entre el año 1994 y 2017 el presupuesto para el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas se multiplicó casi cuarenta veces, lo que corregido por IPC arroja un crecimiento real de 16,5 veces.

[10] La CONADI fue creada por la Ley N°19.253 de 1993.

TABLA 2 / Presupuesto Anual del Fondo de Tierras y Aguas (1994-2017)

Ley de Presupuestos	Fondo de Tierras y Aguas Indígenas (miles de \$)
1994	2.108.000
1995	2.160.380
1996	3.877.073
1997	4.853.000
1998	5.150.006
1999	7.421.706
2000	11.332.605
2001	13.665.920
2002	14.106.017
2003	14.533.511
2004	13.789.252
2005	14.935.637
2006	17.402.506
2007	22.061.549
2008	23.314.458
2009	29.666.580
2010	39.810.919
2011	41.822.290
2012	41.935.297
2013	43.491.009
2014	44.447.473
2015	78.445.336
2016	83.465.776
2017	80.819.749

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Presupuestos.

- Sólo en dos ocasiones –2004 y 2017– el presupuesto de este fondo disminuyó (en la primera ocasión sólo marginalmente).
- El año 2016 el presupuesto aprobado por el Congreso Nacional casi dobló el presupuesto autorizado dos años antes.
- Se distinguen ciertos períodos en que el presupuesto registró una clara presión al alza, como ocurre entre 1998 y 2001, en 2006-

2007, en 2009-2010 y en 2015-2016. Estos períodos coinciden con etapas en que se registraron fuertes tensiones e incrementos en la violencia asociada a demandas territoriales. Así, por ejemplo, en el período 1998-2001 el alza en el presupuesto parece ser una respuesta a los primeros hechos de violencia registrados a fines de 1997. Igualmente ilustrativa es el alza en el período 2009-2010, que coincide con la etapa de mayor actividad de la organización denominada Coordinadora Arauco Malleco.

Surge aquí una cuestión adicional cuya consideración es de vital importancia para comprender la dinámica de este mecanismo de ampliación de las tierras indígenas: si existe presión política para mantener o aumentar el presupuesto de este fondo, dicha presión se traslada también a la ejecución presupuestaria, pues los recursos no utilizados para compra de tierras se pierden y no es posible reasignarlos.

Como se puede apreciar, de la cuestión presupuestaria emergen tres realidades cuya entidad es significativa:

- (i) El presupuesto para el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas observa una inercia natural al crecimiento sólo por una cuestión de índole política (sin considerar todavía aumentos asociados a episodios de conflictividad o violencia);
- (ii) El presupuesto para el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas registra aumentos significativos asociados a episodios de conflictividad o violencia, como ocurrió en los años 1998, 1999 y 2000 luego de los primeros eventos de violencia registrados a fines de 1997;
- (iii) Existe además una presión política significativa por lograr una ejecución presupuestaria del 100%, pues de lo contrario los recursos asignados se pierden.

Respecto a la primera realidad, se trata de una constatación que no admite mayores comentarios de mérito. Los presupuestos de órganos de la administración del Estado tienen siempre una tendencia al crecimiento y el presupuesto del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas no escapa a esta regla, pero a lo anterior debe agregarse la renuencia de los parlamentarios a disminuir dicho presupuesto por motivos electorales. Algo similar

ocurre con la tercera realidad, en la medida que la presión por ejecución presupuestaria representa un riesgo para la gestión administrativa de los procesos de compra, riesgo que por ahora calificaremos como de “no observancia de regulaciones”. Esta tercera realidad, al igual que la primera, es válida para todos los órganos de la administración del Estado. Por tanto, lo que hace único a este caso es precisamente la segunda realidad. El dato relevante allí es que el mecanismo en análisis –compra de predios en conflicto– es sensible al ejercicio de la violencia, lo que constituye una diferencia fundamental con situaciones de ordinaria ocurrencia en otros estamentos públicos como son el crecimiento sostenido de sus presupuestos o la ejecución desprolija de los mismos. Esa diferencia amerita sin duda una reflexión crítica sobre su lógica interna y consecuencias.

3.3. Reglamentación del Art. 20 letra b)

Para cerrar esta parte es necesario explicar la complejidad adicional que ha significado el desafío de reglamentar el mecanismo del Art. 20 letra b). La reglamentación básica del mecanismo se incluyó en el Decreto Supremo N° 395 dictado el 24 de noviembre de 1993 por el Ministerio de Planificación y Cooperación^[11], que *Aprueba Reglamento Sobre el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas*, y cuyo Art. 6 lo regula en particular (“Decreto 395”). De acuerdo a este último, para la operación del mecanismo se deben observar las siguientes normas:

- *Paso 1:* la persona o comunidad “involucrada en las situaciones previstas en la norma” podrá recurrir a la dependencia de la CONADI que corresponda “a fin de obtener recursos que le permitan solucionar en todo o parte el problema que afecte sus posibilidades de acceder a la tierra” –Art. 6 letra a).
- *Paso 2:* el director, previo informe jurídico administrativo, resolverá sobre la base de los siguientes “criterios prioritarios” –Art. 6 letra b):
 - Número de personas o comunidades.
 - Gravedad de las situaciones sociales para un alto número de familias o para toda una comunidad.

[11] Publicado en el *Diario Oficial* con fecha 17 de mayo de 1994.

– Antigüedad del problema con caracteres de magnitud en la comunidad respectiva.

- *Paso 3:* Decidido el financiamiento respectivo, será comunicado a las personas o comunidades beneficiadas “y en todos los instrumentos en los cuales se ponga término a las controversias sobre tierras comparecerá algún representante legalmente autorizado de la Corporación, el que hará entrega del financiamiento y adoptará los resguardos que tengan por objeto garantizar su correcto uso” –Art. 6 letra c).

Tres aspectos saltan a la vista en esta reglamentación. El primero es que se fijan ciertos criterios prioritarios para decidir sobre las solicitudes –número de personas o comunidades, “gravedad de las situaciones sociales” y “antigüedad con caracteres de magnitud”– criterios que en vez de acotar qué se entiende por un problema de tierras parecen ampliar su alcance.^[12] Esto es particularmente sensible respecto al criterio prioritario de “gravedad de las situaciones sociales”, pues introduce en la ecuación un factor socioeconómico que no tiene respaldo en el texto expreso del Art. 20 b) y que confunde la elegibilidad jurídica –*ratio legis* de la norma– con la elegibilidad socioeconómica, para la cual existe otro mecanismo de ampliación que es el subsidio para la adquisición de tierras del Art. 20 letra a). En segundo lugar, el lenguaje de la letra c) del Art. 6 hace alusión a “instrumentos en los cuales se ponga término a las controversias sobre tierras”, lo que parece referirse a controversias que se han ventilado en los tribunales de justicia y que han terminado en resoluciones o transacciones, a las que se debe agregar las transacciones extrajudiciales. No se está refiriendo, por tanto, a la forma más habitual de utilización del Art. 20 letra b) de la Ley Indígena en la actualidad, es decir, la compraventa de predios a particulares con recursos de la CONADI. Por último, la regulación del Art. 6 se limita a tres hitos en

[12] En la práctica, las resoluciones de la CONADI que aprueban la compra de un predio en aplicación de este mecanismo se limitan a señalar que la comunidad beneficiada “presenta un problema de tierras de aquellos previstos en el documento Política de Tierras de esta Corporación”, remitiéndose a la respectiva resolución de la fiscalía que resuelve lo anterior.

la aplicación del mecanismo: la solicitud inicial, la decisión sobre ella y el instrumento que pone término a la controversia, dejando sin reglamentación el procedimiento respectivo. Esta falta de reglamentación se suma a todos los factores ya mencionados que permiten o posibilitan una utilización discrecional de este mecanismo.

Tuvieron que pasar casi seis años para que la CONADI se hiciera cargo de las numerosas críticas que desde temprano comenzaron a arreciar sobre este mecanismo. El 27 de agosto de 1999, el Consejo Nacional de la CONADI aprobaba el documento denominado *La Política de Tierras de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena*, que ya en su presentación reconocía (1999, 2) que

a juicio de muchas personas, *es poco probable que los problemas de tierras presentes en el sur del país puedan seguir siendo solucionados si no existe la posibilidad de trabajar en un ambiente libre de presión* y si no existe una programación de las soluciones de tierras en un plazo de varios años. (El destacado es del autor.)

Este documento desarrolla una caracterización de cinco tipologías de problemas de tierras, evidenciando de pasada las deficiencias del Art. 20 letra b), en lo que constituye tal vez el único esfuerzo en un documento de política pública por definir en qué consisten dichos problemas.^[13] Esa tipificación, sin embargo, no puede suplir el anotado defecto del artículo 20 b), pues un documento de esa naturaleza no tiene potestad legal para reglamentar el citado artículo. Más elocuente aún, sin embargo, es que el mismo documento (CONADI 1999, 7) explica lata-

[13] El documento identifica cinco tipos de problemas de tierras (sic): (i) Diferencias entre las superficies originales de los títulos de merced y la superficie actual detentada por las comunidades indígenas mapuches provenientes de linajes originarios; (ii) Tierras transferidas a familias y comunidades indígenas durante la Reforma Agraria (1964-1973) y luego devueltas o vendidas por el gobierno militar; (iii) Tierras perdidas por familias y comunidades indígenas provenientes de cesiones o asignaciones hechas por el Estado, debido a resoluciones o transacciones judiciales o extrajudiciales; (iv) Tierras ocupadas de hecho antigua o recientemente por comunidades indígenas; y (v) Demanda por ampliación de tierra por familias microfundistas actuales (excluidas las presentes en las cuatro categorías anteriores).

mente los “problemas del actual mecanismo” (sic)^[14], lo que constituye un diagnóstico temprano de los problemas que este artículo identifica. Igualmente revelador es que el diagnóstico de estos problemas provenga de la propia autoridad y que sea dado a conocer a través de un documento de acceso público, lo que refleja que ya a esas alturas existía una fuerte crítica al mecanismo frente a la cual su Consejo Nacional decidió pronunciarse a través de este documento.

Junto con estas graves carencias en su formulación, la necesidad de un procedimiento claro seguía siendo uno de los principales defectos de este mecanismo. La CONADI (1999, 9) intentó abordar esta carencia definiendo ciertos “principios de aplicación de la política de tierras vía artículo 20 letra b”, pero esos principios no solucionan la necesidad de un procedimiento claro y reglado para abordar la compra de predios en conflicto.

Tal vez por estas mismas deficiencias es que el 1° de septiembre de 2003 el Director Nacional de la CONADI dictó la Resolución N° 878 que aprobaba el “Manual para la aplicación del Procedimiento para la Compra de Tierras a través del Programa Subsidio Artículo 20 letra b) del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas de la CONADI” (“Resolución 878”). El título mismo de la Resolución 878 expresaba claramente su objetivo, pues se trataba de un “manual para la aplicación del procedimiento para la compra de tierras” por lo que se refería sólo a una de las hipótesis posibles para el financiamiento de mecanismos que permitan solucionar problemas de tierras. Esto es elocuente porque revela que ya en 2003 la compra de predios en conflicto se había transformado en el principal mecanismo de solución de problemas de tierras.^[15]

Sin embargo, la implementación de la Resolución 878 encontraría numerosos obstáculos. En lo que interesa a este trabajo, basta señalar que por medio de Dictamen N° 61.011 de fecha 27 de septiembre de 2011, pronunciándose sobre una solicitud de un particular, la Contraloría General de la República señaló que en el año 2003:

[14] Más adelante, al desarrollar la tesis sobre la ineptitud de este mecanismo, se hace referencia a los problemas identificados por este documento.

[15] La Resolución 878 posteriormente fue modificada por la Resolución N° 1.141 del 9 de diciembre de 2005 y por la Resolución N° 1.689 de fecha 26 de noviembre de 2008, ambas de la CONADI.

el Director Nacional de la CONADI dictó la resolución exenta N° 878, que vino a detallar el procedimiento para la concreción de compra de tierras estableciendo requisitos e instancias adicionales a las ya dispuestas en el decreto N° 395, de 1993, antes citado, lo cual vulnera el ámbito de la potestad reglamentaria que sobre la materia tiene el Presidente de la República.

A continuación resolvió que

por tal razón, corresponde anotar que la referida resolución exenta N° 878, de 2003, no se encuentra ajustada a derecho, de manera que ese servicio deberá proceder a arbitrar las medidas necesarias para regularizar la situación antes indicada.

Es así como por Resolución Exenta N° 1847 de fecha 21 de octubre de 2011, el Director Nacional de la CONADI dejó sin efecto la Resolución 878 y las resoluciones posteriores que la habían modificado, fundamentando su decisión en el pronunciamiento ya mencionado de la Contraloría General de la República.

Pero la historia no termina ahí. El 13 de mayo de 2014, por medio de la Circular N° 022 (“Circular 22”), el Director Nacional de la CONADI impartió instrucciones para la aplicación del mecanismo en comento, justificándolo de este modo:

Que, desde el día 21 de octubre de 2011 a la fecha, esta Corporación ha operado y administrado el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, respecto del artículo 20 letra b), sin un procedimiento administrativo formal, por tanto, y mientras se prepara un procedimiento interno para regular la aplicación del subsidio contenido en la letra b) del artículo 20 de la Ley 19.253 y en atención al interés superior de la institución y el bien común y como una forma de velar y resguardar los recursos públicos, es necesario que respecto de la letra b), del artículo 6 del decreto Supremo N° 395, se cumpla lo siguiente: (...).

Más adelante, la Circular 22 agrega:

- b).- Que decidido por el Director Nacional de la CONADI el financiamiento que establece el artículo 20 letra b) de la Ley Indígena

mediante un acto administrativo y analizado el monto del financiamiento, el proceso de adquisición de la tierra demandada, y con el objeto de resguardar los recursos públicos y velar que se cumpla con lo establecido en el inciso final del artículo 1 y letra e) del artículo 39 de la Ley N° 19.253, para la concreción de la compra de la tierra demandada la CONADI realizará una negociación que se llevará a efecto por una comisión compuesta por (...).

A poco andar, con fecha 8 de septiembre de 2015, la Contraloría General de la República emitió el Dictamen N° 71.683 en que se pronuncia sobre la legalidad de la Circular 22:

En tercer lugar, en lo referente a la consulta acerca de la legalidad de la circular N° 22, de 2014, corresponde indicar que en lo que respecta al financiamiento en examen, resulta objetable el establecimiento de una instancia obligatoria dentro del procedimiento, que dice relación con una negociación por parte de una comisión integrada por los funcionarios que allí se indican. (...) Además, en el análisis se debe tener en consideración que el dictamen N° 61.011, de 2011, de este origen, observó una resolución exenta de la CONADI que establecía requisitos adicionales a los previstos en la ley y en el reglamento, porque con ello se vulneraba la potestad reglamentaria que sobre la materia tiene el Presidente de la República. Consecuente con lo anterior, no corresponde que la citada circular N° 22 establezca un requisito adicional a los previstos en la normativa que rige el asunto, por lo que deberán adoptarse las medidas para regularizar la situación antes indicada.

Antes de cumplir 18 meses de aplicación, la Circular 22 recibía así un golpe de gracia, quedando nuevamente el Decreto 395 como única regulación del Art. 20 b) de la Ley Indígena, pues la Política de Tierras de la CONADI no constituye para estos efectos más que un criterio orientador sin jerarquía jurídica. Paradójicamente, mientras estuvo vigente la Resolución 878 no se percibía como prioritaria la modificación del Decreto 395. Ahora que la escueta reglamentación del Decreto 395 es la única vigente, y que su modificación se percibe como prio-

ritaria^[16], llevar adelante dicha modificación es una tarea mucho más compleja pues requiere ser sometida a consulta indígena de acuerdo al Convenio 169.

3.4. El Art. 20 letra b) en el tiempo: historial de un mecanismo en el centro de la polémica

El mecanismo del Art. 20 letra b) no sólo ha sido profusamente utilizado sino que además ha acaparado una parte importante de los recursos del Fondo de Tierras y Aguas. Así, por ejemplo, en el año 2011 se asignaron cerca de 27 mil millones de pesos a este mecanismo, lo que representa un 65% del total del presupuesto total del Fondo de Tierras y Aguas para ese año. Por lo mismo, ha estado en el centro de la polémica desde hace muchos años como lo demuestra abundante evidencia. Las críticas se han organizado en torno a los siguientes aspectos:

- Compras de tierras asociadas o como respuesta a hechos de violencia o medidas de presión por parte de comunidades indígenas.
- Existencia de graves irregularidades en el proceso de compra de tierras que se ampara en este mecanismo.
- Crecimiento sostenido de los precios por hectárea y consecuente distorsión del mercado de compra de tierras, con los incentivos perversos que ello genera.
- Falta de sustentabilidad de los criterios de “aplicabilidad” o elegibilidad de los postulantes a la adquisición de tierras, por una parte como consecuencia de la normativa actual que rige la constitución de comunidades indígenas, y por otra dada la confusión entre criterios de elegibilidad jurídica y elegibilidad socioeconómica.

A continuación analizaremos cada uno por separado.

[16] El Informe de la Comisión Asesora Presidencial de La Araucanía, dado a conocer el 23 de enero de 2017, derechamente recomienda la dictación de un nuevo reglamento en su página 23.

(i) *Compras de tierras asociadas o como respuesta a hechos de violencia o medidas de presión por parte de comunidades indígenas.* Aunque una aproximación intuitiva no parece requerir evidencia para dar cuenta de esta realidad, es necesario de todos modos aportar ejemplos concretos que demuestran su veracidad. Nos referiremos a este aspecto en el apartado 3.5.

(ii) *Existencia de graves irregularidades en el proceso de compra de tierras.* La amplia utilización del mecanismo de compra de predios en conflicto y la configuración normativa de este último han permitido decisiones discrecionales de la CONADI respecto a la fijación del precio y otras condiciones de compra. Así, a lo largo de los años se han detectado graves irregularidades en la compra de tierras, relacionadas principalmente con la falta de observación de los procedimientos establecidos y las condiciones de compra.

Una voz de alerta temprana al respecto fue un informe de diagnóstico a la ejecución del Fondo de Tierras y Aguas para el período 1994-2000 elaborado por la Dirección de Presupuestos (sin fecha, 6), que en relación a este mecanismo concluía:

1.3. *Compra de Predios en Conflicto.* El diseño del componente es funcional al objetivo para el cual fue concebido. Sin embargo, una insuficiente definición respecto de los alcances de este beneficio, especialmente en lo referido a los límites de la restitución de tierras y a la definición de lo que se considera conflicto, muchas veces incentiva a que los interesados pidan más de lo que realmente corresponde, generando con ello sobreexpectativas en las comunidades indígenas.

Varios años después, los problemas detectados por la Dirección de Presupuestos persistían y se habían agravado. Evidencia de lo anterior es el informe final de una auditoría realizada en 2008 a la CONADI por la Contraloría General de la República (2009, 136-143), el que da cuenta de una larga lista de observaciones a un proceso de compra ejecutado en la región de Los Ríos de acuerdo al Art. 20 b). Veamos un ejemplo:

Respecto a la fijación de los precios señalados precedentemente, cabe consignar que consta en el numeral cuarto del acta de prenegociación, de fecha 24 de junio de 2008, que el propietario del predio Hijuela

N° 1 del primitivo fundo Manquelaf, que presentaba una superficie de 235,6 hectáreas, manifestó explícitamente que el precio de venta para una futura negociación sería de \$ 630.000.000, situación que ratificó la carta enviada el 1 de julio de 2008, por el corredor de la propiedad, empresa propiedades R.M. Izquierdo Corredores Autorizados, en la cual se individualizó aún más el bien, especificando sus características y señalando nuevamente el mismo valor indicado. Considerando que el precio final de negociación ascendió a \$ 683.240.000, se concluye que el inmueble experimentó un alza de \$ 53.240.000, equivalente a un 8,5% por sobre el precio de la prenegociación.

El avalúo fiscal, según certificado 3526188, de 26 de agosto de 2008, emitido por el Servicio de Impuestos Internos para la propiedad señalada en el párrafo anterior, ascendió a \$ 80.576.557. (2009, 142)

A los documentos anteriores se agregan sumarios internos en la CONADI con diferentes sanciones, procesos criminales para determinar responsabilidades y varias comisiones investigadoras de la Cámara de Diputados, cuyo detalle no es posible revisar en este trabajo.

(iii) *Crecimiento sostenido de los precios por hectárea y consecuente distorsión del mercado de compra de tierras.* Sobre este punto fue el mismo informe de diagnóstico de la Dirección de Presupuestos ya citado (sin fecha, 10) el que alertó tempranamente al respecto:

En el componente de compra de tierras en conflicto se ha registrado un incremento en los costos unitarios. Es así como el caso de la IX región que concentra el 75% de los recursos invertidos, el gasto promedio por hectárea adquirida pasó de \$611 miles a \$1.214 miles, entre 1994 y el año 2000; representando un incremento del 99% real. Consistentemente con lo anterior, el gasto promedio por familia beneficiada en dicha región se ha incrementado en términos reales en 11,8%. En las otras dos regiones en que opera este componente (VIII y X), las variaciones han sido más extremas. Por ejemplo, para el mismo período, el gasto promedio por hectárea se incrementó en un 416% en la X región y se redujo en un 9% en la VIII. El indicador de gasto promedio por familia también presenta variaciones bruscas

en estas regiones, explicándose por importantes variaciones en la cantidad de hectáreas entregadas a cada familia.

Algunos años después, el informe final de la auditoría realizada en 2008 a la CONADI por la Contraloría General de la República (2009, 142) daba cuenta también de la persistencia y agravamiento de esta realidad. Refiriéndose al mismo proceso de compra ya aludido, señalaba:

Considerando el valor final convenido en la negociación de la venta del predio Hijuela N° 1, se efectuó una comparación de los precios de ventas de los inmuebles colindantes, considerando además otras 2 propiedades que pertenecían a la anterior finca mayor del mismo propietario, pero que fueron vendidas a particulares, obteniendo como resultado entre un 288% y 1.223% de mayor valor por hectárea del predio Hijuela N° 1, respecto a los precios de venta señalados.

Posteriormente, el 28 de julio de 2010, un anuncio del entonces ministro de Desarrollo Social daba cuenta de la preocupación existente en la administración respecto al crecimiento sostenido de los precios en las compras ejecutadas por la CONADI. Así, en el marco de un “mejoramiento de la política de tierras incluyendo mecanismos de entrega transparentes” (Ministerio de Desarrollo Social 2010), se argumentaba como “urgencia de un cambio” el hecho que “entre 1994 y 2009 la CONADI invirtió \$ 161.171.783.692 en ambos mecanismos, y el precio promedio por hectárea pagado subió de \$ 428.335 hasta \$3.539.592, con un incremento de 826%”. Aunque estos números reflejan que el crecimiento no había sido ajustado por inflación y por tanto era menor en términos reales, seguía siendo consistente con el reparo levantado por la Dirección de Presupuestos varios años antes.

Una de las consecuencias de esta situación –pocas veces mencionada– ha sido que los recursos permiten beneficiar cada vez a menos personas y comunidades indígenas, lo que a su vez constituye un argumento para seguir aumentando el presupuesto.

(iv) *Falta de sustentabilidad de los criterios de “aplicabilidad” o elegibilidad de los postulantes a la adquisición de tierras.* Desde el punto de vista de la operatoria del mecanismo, una de las cuestiones más sensibles es la

llamada “aplicabilidad”, es decir, la calificación que hace el Estado respecto a la elegibilidad de una comunidad indígena como beneficiaria de la compra de tierras. En el caso particular del pueblo mapuche, bajo el primer gobierno de Michelle Bachelet se priorizaron dos listas de comunidades indígenas para la compra de tierras: las llamadas 115 y 308. A la fecha de este artículo ya se habría concluido la compra de tierras a las 115, habiéndose iniciado la adquisición de tierras para las comunidades 308 que cuentan con resolución de aplicabilidad, es decir, que han sido calificadas como beneficiarias del mecanismo (cerca de 160). Para complejizar las cosas, algunas comunidades 115 estiman que su demanda está “incompleta”, por lo que consideran que el Estado aún estaría en deuda a su respecto. Mientras tanto, nada impide que nuevas comunidades soliciten aplicabilidad, independientemente de su antigüedad, o bien que las comunidades ya beneficiadas se escindan formando nuevas agrupaciones con igualmente nuevas demandas. Si bien estas últimas deben someterse al análisis de aplicabilidad como toda nueva solicitud, el sólo hecho que puedan postular genera una complejidad, pues tanto la nueva comunidad como la de origen provienen de un mismo título histórico, lo que puede terminar multiplicando sin límite el número de postulantes para un mismo título.

En cuanto a su frontera espacial y temporal, se ha planteado por algunos que el Art. 20 b) de la Ley Indígena se cumpliría entregando a las comunidades mapuches el denominado “desmedro” de los títulos de merced invocados como sustento de la solicitud. En la práctica, ello implicaría que si un título original de merced tenía una superficie de 100 hectáreas y en la actualidad sólo se conserva la mitad de dicha superficie en manos de los descendientes de la comunidad originalmente beneficiada, la obligación legal derivada de esta norma se cumpliría entregando el “desmedro”, es decir, las 50 hectáreas faltantes. Si bien esta idea parece una forma objetiva de determinar la superficie total de tierras que deben entregarse para satisfacer la norma, su implementación tendría una serie de problemas operativos que no se pueden soslayar. Desde luego es necesario convenir que una solución de esa naturaleza implicaría un cambio sustancial en la forma en que se ha abordado el cumplimiento del Art. 20 b), pues los futuros beneficiarios podrían legítimamente argumentar

que acota sustancialmente la superficie de tierras a comprar y en tal sentido constituiría una discriminación respecto de las comunidades que han sido beneficiadas con este mecanismo hasta la fecha. Pero además existe un problema que parece insalvable precisamente en cuanto a la determinación de los beneficiarios, pues, como ya se dijo, en la actualidad es común que existan dos o más comunidades que provengan de un mismo título de merced, o si existe sólo una comunidad el número actual de sus miembros es muy superior al de los beneficiarios originales del título, por lo que la entrega sólo del “desmedro” podría considerarse como extremadamente insuficiente para otorgar a todos los involucrados lo que en la jerga técnica de la CONADI se denomina “habitabilidad”, es decir, el número de hectáreas necesarias para que cada familia pueda habitar en forma sustentable el predio a comprar. Este último factor agrega una complejidad adicional a la aplicación de este mecanismo, pues mezcla o confunde criterios de elegibilidad jurídica con argumentos de elegibilidad socioeconómica, lo que sin embargo tiene sustento en la reglamentación pues el propio Decreto 395 identifica como criterio prioritario para decidir sobre una solicitud la “gravedad de las situaciones sociales para un alto número de familias o para toda una comunidad”.

Como se puede apreciar, estamos en presencia de una demanda de tierras que es relativamente infinita, versus una oferta que es muy limitada dada la actual estructura de propiedad en la zona. Esta realidad constituye un “cuello de botella” estructural que permite anticipar que los problemas asociados en particular a la implementación del mecanismo de compra de predios en conflicto se mantendrán indefinidamente, con todo lo que ello implica, a menos que dicho mecanismo sea reemplazado como se propone más adelante.

3.5. Art. 20 letra b) y violencia: contexto y dos casos emblemáticos

Analizando la encuesta mapuche del Centro de Estudios Públicos de 2006, Valenzuela (2007, 33) ya se refería a la relación entre la ‘afirmación identitaria’ de la tierra y el uso de la violencia:

En este contexto de afirmación identitaria de la tierra no debe sorprender demasiado la justificación del “uso de la fuerza para reclamar

tierras” que alcanza a 22% entre quienes la justifican incondicionalmente y 36% en algunas circunstancias (aunque un 39% no justifica el uso de la fuerza, lo que muestra que se trata de un tema controversial dentro de la población mapuche).

Aunque la asociación entre el uso de este mecanismo y situaciones de violencia es intuitiva y parece no requerir mayor explicación, es decidora la escalada que se ha producido entre el lenguaje utilizado por la norma, su interpretación por la propia autoridad y la percepción de la opinión pública. Así, mientras la norma habla de financiar mecanismos que permitan solucionar “problemas” de tierras, las propias autoridades se refieren al mecanismo como compra de predios en “conflicto”. Con la misma lógica, entre “conflicto” y “violencia” no hay más que un paso.

La propia política de tierras de la CONADI (1999, 9) constituye una evidencia palmaria sobre la existencia de violencia asociada a este mecanismo, al establecer como un principio de aplicación de la política de tierras vía Art. 20 letra b) el que “la Corporación, para la solución de un problema de tierras, actuará a base de sus procedimientos administrativos regulares, *exenta de presiones ilegítimas externas tales como ‘tomas de terrenos’*” (el destacado es nuestro).

Aunque se podrían citar numerosos casos de compra de predios en conflicto en que la existencia de situaciones de violencia tuvo un rol decisivo en su concreción, para efectos de ilustrar la tesis de este artículo se expondrán brevemente sólo dos casos que desnudan las debilidades del mecanismo: el caso de los lonkos Aniceto Norín y Pascual Pichún, y el caso de la Comunidad Fermín Manquilef de Freire.

a) Caso de los lonkos Aniceto Norín y Pascual Pichún

El 26 de diciembre de 2011, una noticia figuraba destacada en todos los medios de comunicación: “Gobierno entrega emblemáticos fundos a comunidades mapuches de Traiguén”.^[17] No era para menos. Los beneficiados eran la Comunidad Mapuche Didaico de Traiguén y las comunidades mapuches de Lumaco Ricardo Nahuelpi y Antonio Ñirripil, todas de

[17] Entre otros en www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/noticias/2011/12/26/ministro-lavin-entrega-2.500-hectareas-de-tierra-a-comunidades-indigenas-en-la-araucania y www.azkintuwe.org/20111223_001.htm.

la región de La Araucanía, las que recibían 2.554 hectáreas cuyo costo de adquisición había sido de \$3.576 millones de pesos, abarcando los predios Santa Rosa de Colpi, Chorrillos, Selva Espuma, El Maitén, El Maitén III y El Pantano. Dos de los líderes de estas comunidades –los lonkos Pascual Pichún y Aniceto Norín– habían sido procesados y condenados por la ley antiterrorista por los delitos de tentativa de atentado terrorista y amenaza terrorista, razón por la cual recurrirían posteriormente al sistema interamericano de derechos humanos. La ceremonia de firma de las escrituras de compraventa se realizó en la comunidad Antonio Nirripil el viernes 23 de diciembre de 2011. Pero no fue lo único que se firmó ese día. El ministro de Desarrollo Social, Joaquín Lavín, explicitó en la oportunidad que la adquisición de estos predios para las comunidades tenía como una de sus condiciones “que los lonkos estén en una actitud de no violencia”, lo que se reflejó en la exigencia de que firmaran un compromiso en orden a abandonar la vía violenta. Aunque la firma de este compromiso sugiere a primera vista que la adquisición de las tierras sólo se logró tras el abandono de la vía violenta por parte de los lonkos, en realidad dicho compromiso se puede interpretar exactamente en sentido contrario: como un caso más de la práctica política de “tierras por paz”, en que la entrega de tierras es el precio del abandono de la violencia.

b) Caso de la Comunidad Fermín Manquilef de Freire

En la tarde del sábado 19 de julio de 2014, la Comunidad Indígena Mapuche Fermín Manquilef se tomó la losa del nuevo aeropuerto de la región de La Araucanía ubicado en el sector de Freire, cuyo inicio de operaciones estaba programado para el martes 22 de ese mismo mes. Los medios consignan que durante la toma se registraron daños a 28 luces de aproximación y rayados como “sin tierras no hay vuelos”, haciendo alusión a la pretensión de esa comunidad en orden a recibir tierras con financiamiento de la CONADI.^[18] La comunidad alegaba que dicha demanda había sido planteada a la CONADI desde el año 2004, sin que fuera solucionada hasta esa fecha. La toma fue levantada durante ese fin de semana tras la intervención del Gobernador de Cautín, José

[18] www.latercera.com/noticia/retrasan-apertura-de-aeropuerto-en-temuco-por-conflicto-con-mapuches, 22 de julio de 2014.

Montalva, y del Director Nacional de la CONADI, Alberto Pizarro, y la promesa de una reunión que tendría lugar el lunes 21. Las palabras de la vocera de la comunidad, Luz María Huincaleo, hablan por sí solas: "... si no nos responden, estaremos en la pista. Mañana o cualquier día. Lo lamentamos por los turistas o quienes viajen, pero es el único recurso que tenemos". Sólo una semana después, el martes 29 de julio, la prensa daba cuenta del inicio de las operaciones del nuevo aeropuerto tras la firma de un acuerdo entre el Gobierno y la Comunidad Fermín Manquilef que incluía la compra de tierras para dicha comunidad.^[19] El 30 de junio de 2015 la comunidad hacía ingreso a las primeras 150 hectáreas de un total de 1.600 adquiridas con fondos de la CONADI en aplicación del mencionado acuerdo.

3.6. Una glosa presupuestaria como evidencia y respuesta a la situación de violencia

El debate sobre la vinculación de este mecanismo con situaciones de violencia, y los intentos por generar resguardos legales para evitar dicha vinculación, tienen larga data. Sin embargo, nunca se manifestó este debate con tanta fuerza como en la discusión de la Ley de Presupuestos del año 2016. Un grupo de parlamentarios exigió, como condición para su aprobación, la inclusión de una glosa presupuestaria que impidiera utilizar recursos del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas para beneficiar a comunidades involucradas en situaciones de violencia u hostigamiento. La condición fue aceptada y de este modo la partida 21 de la CONADI incluyó la siguiente glosa con el número catorce:

14.- La priorización de estos recursos se efectuará en virtud de la letra c) del artículo 6° del Decreto Supremo N° 395 de 1993 del Ministerio de Planificación. *Respecto de la lista de espera de las comunidades que tengan aplicabilidad para la compra, deberá priorizarse aquellas referidas a inmuebles cuya posesión o mera tenencia no se encuentre de ninguna forma perturbada, debiendo prelarse de conformidad con el*

[19] www.24horas.cl/nacional/entra-en-funcionamiento-el-nuevo-aeropuerto-de-temuco-1351719, 29 de julio de 2014.

criterio de mayor antigüedad de la fecha de reclamación respectiva. Asimismo, se deberá privilegiar a aquellas comunidades que no hayan sido beneficiadas con anterioridad en virtud del artículo 20 letra b) de la Ley N° 19.253. (El destacado es del autor.)

Más allá de los cuestionamientos técnicos que se le podrían hacer (¿qué significa “perturbada”?; ¿es una calificación jurídica o de hecho?), el contenido de esta glosa es una evidencia palmaria del fracaso de la administración y del sistema político en general en orden a evitar que el mecanismo de compra de predios en conflicto se transformara en un incentivo a la violencia como una forma de obtener una respuesta más rápida de la autoridad. La utilización de la Ley de Presupuestos con el propósito de lograr un objetivo de política pública tan sensible como éste no puede interpretarse de otro modo.^[20]

4 /

Encuesta mapuche CEP 2016: Algunas luces en medio de la oscuridad

La encuesta mapuche CEP 2016 “Los mapuche rurales y urbanos hoy” nos aporta algunas luces valiosas en un tema en que no existe mayor evidencia estadística o de estudios de opinión. Una primera evidencia interesante es que casi la mitad (49%) de los mapuches encuestados cree que la alternativa para reparar o compensar al pueblo mapuche es “restituyéndoles tierras”.

Si bien esta respuesta puede no ser sorpresiva, sí lo es que un porcentaje levemente inferior (45%) de personas no mapuches encuestadas cree lo mismo. Al desglosar la misma pregunta entre mapuches rurales y mapuches urbanos nos espera otro antecedente que es relevante: son más los mapuches urbanos quienes creen que la reparación debe ser con restitución de tierras (52% versus 40% de los mapuches rurales).

.....
[20] Esta glosa fue nuevamente incluida –con algunos agregados– en la Ley de Presupuestos del año 2017, manteniendo sin cambios la parte destacada del texto de la glosa de 2016. Lo anterior reafirma el comentario respecto a recurrir a la Ley de Presupuestos para lograr objetivos de política pública.

La encuesta también aborda la compra de tierras por el Estado (CONADI) para entregárselas a los mapuches, y pregunta si preferirían que el programa continúe como está (entregando tierras a los mapuches) o que se cambie el programa y el dinero se use en programas sociales. Al respecto, la encuesta muestra que un 60% de los mapuches rurales y un 54% de los mapuches urbanos preferiría que el Estado continúe entregando tierras. Sin embargo, la comparación con idéntica pregunta de 2006 revela que ese porcentaje disminuyó desde un 66% y un 56% respectivamente. En otras palabras, hoy son menos los mapuches (urbanos y rurales) que prefieren que el programa de compra de tierras continúe como está actualmente.

Las percepciones de conflicto son claves para el tema de este trabajo y la encuesta también las aborda. Así, se aprecia que un 66% de los mapuches y un 68% de los no mapuches califican la actual situación política en la región de La Araucanía como “muy mala o mala”. Sin embargo, al diferenciar por lugar de residencia, tenemos que un 72% de los mapuches urbanos califica la situación como “muy mala o mala” frente a un 54% de los mapuches rurales. Esta característica se repite en el resto de las preguntas que abordan percepciones de conflicto. Así, preguntados sobre si la actual situación política en la región es mejor, igual o peor que hace diez años, nuevamente son más los no mapuches quienes creen que es peor (63% contra 57%), y también son más los mapuches urbanos quienes creen lo mismo (62% contra 48%).

De modo similar, al preguntar “usted cree que la convivencia en la región de La Araucanía es más pacífica, igual de pacífica o menos pacífica que hace diez años atrás”, de nuevo son más los no mapuches quienes creen que es menos pacífica (71% contra 68%), y también son más los mapuches urbanos quienes creen lo mismo (71% contra 62%).

La encuesta también pregunta por el uso de la fuerza para reclamar tierras. Entre los mapuches urbanos un 44% cree que el uso de la fuerza se justifica siempre (10%) o en algunas circunstancias (34%). Por su parte, entre los mapuches rurales un 34% cree que el uso de la fuerza se justifica siempre (5%) o en algunas circunstancias (29%). Al comparar la encuesta de 2016 con la de 2006, tenemos que ha disminuido el porcentaje de mapuches que cree que el uso de la fuerza se justifica siempre

(de 20% a 8%) o que cree que se justifica en algunas circunstancias (de 40% a 33%). De todos modos, aunque entre una y otra encuesta el porcentaje de mapuches que cree que el uso de la fuerza se justifica bajó de un 60% a un 41%, esta última figura sigue siendo muy alta.^[21]

En resumen, la encuesta permite extraer las siguientes conclusiones:

- Casi la mitad de los encuestados (mapuches y no mapuches) cree que la alternativa para reparar o compensar al pueblo mapuche es “restituyéndoles tierras”.
- Una mayoría de los mapuches (urbanos y rurales) cree que el programa de compra de tierras debe continuar como está actualmente, aunque el porcentaje disminuyó en comparación a la encuesta de 2006.
- Una mayoría de los encuestados califica la actual situación política en la región de La Araucanía como “muy mala o mala”, siendo el porcentaje más alto entre los no mapuches y entre los mapuches urbanos.
- Una mayoría de los encuestados cree que la actual situación política en la región de La Araucanía es peor que hace diez años, siendo nuevamente el porcentaje más alto entre los no mapuches y entre los mapuches urbanos.
- Una mayoría de los encuestados cree que la convivencia en la región de La Araucanía es menos pacífica que hace diez años atrás, siendo de nuevo el porcentaje más alto entre los no mapuches y entre los mapuches urbanos.
- Una proporción significativa de los mapuches sigue creyendo que el uso de la fuerza para reclamar tierras se justifica siempre o en algunas circunstancias, siendo también el porcentaje más alto entre los mapuches urbanos. Aunque el porcentaje disminuyó en comparación a la encuesta de 2006, sigue siendo muy alto.

[21] Estos datos son consistentes con la encuesta de opinión pública en La Araucanía “Divididos en la Solución”, realizada en marzo de 2016 por el Instituto de Investigación en Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales, según la cual un 29% de los mapuches encuestados opina que se justifica el uso de la fuerza o la violencia cuando las minorías indígenas reclaman sus tierras ancestrales.

Compra de predios en conflicto: una tesis acerca de su ineptitud y necesidad de reemplazo^[22]

No cabe duda que el cumplimiento del deber de ampliación de las tierras indígenas, y muy en particular la aplicación del mecanismo de compra de predios en conflicto, representan una complejidad insoslayable. Esta complejidad tiene que ver con una serie de elementos, entre los cuales cabe destacar cuatro: (i) las exigencias que se podrían esgrimir en términos de justicia correctiva y distributiva, es decir, quién tiene derecho a qué; (ii) las limitaciones obvias que tiene la compra de tierras dados la estructura de propiedad existente en la zona sur del país y los legítimos derechos de sus dueños, en contraste con una demanda que es relativamente infinita en sus contornos, todo lo cual obliga necesariamente a considerar fórmulas alternativas de reparación; (iii) la conveniencia de fijar un horizonte temporal a la aplicación del mecanismo, dado el tiempo ya transcurrido desde el comienzo de su aplicación y los graves problemas que ha generado^[23]; y (iv) el impacto en la convivencia nacional y local, pues nadie discute que la compra de predios en conflicto esté estrechamente relacionada con el grave deterioro de la convivencia en la zona sur del país, del que se acusa, al menos en parte, a dicha política y su fundamento legal.

.....
 [22] El análisis que sigue se constriñe a la situación de la zona centro-sur del país. A pesar de la amplitud con que fue legislado, lo que por tanto no impide que sea utilizado en otras partes de Chile, el mecanismo del Art. 20 b) contiene una referencia expresa a títulos otorgados por el Estado sólo en dicha zona (títulos de merced y títulos de comisario), lo que hace suponer que fue diseñado con especial consideración a la misma. Por otra parte, el Art. 20 b) ha sido utilizado casi exclusivamente en la zona sur del país, por lo que cualquier diagnóstico sobre dicha utilización es ajena a la realidad de los pueblos indígenas del norte o Rapa Nui. Por último, un análisis pormenorizado de las variables que habría que considerar para evaluar la aplicación de este mecanismo a otros pueblos indígenas, requiere una dedicación especial que escapa al propósito de este artículo.

[23] Sobre este punto es interesante consignar lo que dice la propia *Política de Tierras* de la CONADI de 1999 en su página 7: “El mecanismo fue diseñado, en la perspectiva de que los problemas de tierras de las diferentes etnias tienen solución y que como tal acaba en el algún momento del tiempo. Es decir: no son eternos” (sic).

Con estas complejidades en mente, a continuación se revisará un resumen de los elementos normativos y sociopolíticos ya vistos, para luego dar paso a una tesis sobre la ineptitud del mecanismo del Art. 20 letra b) y la necesidad de su reemplazo por otro sistema, cuyos principios y características básicas luego se esbozan.

5.1. Resumen de elementos normativos y sociopolíticos

De la revisión que se ha hecho hasta ahora surge con claridad que el mecanismo de compra de predios en conflicto –como principal expresión del Art. 20 letra b)– está configurado por los siguientes elementos normativos:

- (i) Una declaración de la Ley Indígena según la cual *la tierra es el fundamento principal de la existencia y cultura* de los pueblos indígenas.
- (ii) Un deber del Estado –consagrado en la misma ley– de *propender a la ampliación de las tierras indígenas*.
- (iii) Una facultad legal de la CONADI –Art. 20 letra b) de la Ley Indígena– para *financiar mecanismos que permitan solucionar problemas de tierras*.
- (iv) Esta facultad de la CONADI permite un amplio margen de discrecionalidad en la medida que no define qué se entiende por “problemas de tierras”, no limita los mecanismos que se pueden utilizar para solucionar dichos problemas y tampoco limita las hipótesis de controversias sobre títulos indígenas que pueden ser calificados como tales.^[24]
- (v) Una asignación anual de recursos en la Ley de Presupuestos para el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, que permite a la CONADI financiar los mecanismos a que se refieren los literales anteriores.

[24] La Política de Tierras identificaba ya en 1999 como uno de los problemas de este mecanismo (pág. 7) la “inexistencia de una cuantificación inicial socialmente validada, de los tipos de problemas de restitución de tierras indígenas”.

- (vi) Una regulación que permite la creación indefnida de nuevas comunidades o la escisión de las ya existentes, todas las cuales pueden solicitar a la CONADI la adquisición de tierras a través de este mecanismo.

Si traducimos ahora esta realidad normativa a la caracterización de un escenario sociopolítico, tenemos los siguientes factores:

- (a) El ejecutivo tiene una obligación legal de *propender a la ampliación de las tierras indígenas*.
- (b) Para cumplir ese mandato legal, la ley pone a su disposición una facultad de *financiar mecanismos que permitan solucionar problemas de tierras* que es amplísima en su configuración y por tanto permite un igualmente amplio margen de discrecionalidad.
- (c) La Ley de Presupuestos asigna un monto anual al Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, la mayor parte del cual se destina al mecanismo de compra de predios en conflicto.
- (d) El presupuesto anual del mencionado fondo se ha multiplicado por 16 veces desde su creación, y seguirá aumentando pues esa ha sido la tendencia sostenida a lo largo de 23 años.
- (e) La CONADI no puede sino ejecutar el presupuesto asignado para la compra de predios en conflicto, porque de lo contrario se le genera un problema político y un conflicto de proporciones con las comunidades indígenas que postulan a la compra de tierras.
- (f) Las comunidades indígenas saben que es obligación del Estado ampliar sus tierras, que la CONADI tiene a su disposición una facultad amplísima para cumplir dicho mandato legal, que tiene asimismo una asignación anual para tal efecto en la Ley de Presupuestos y que tiene sobre sí la presión política de ejecutar el presupuesto en cuestión.
- (g) Más importante que lo anterior, las comunidades indígenas saben que la facultad de la CONADI está configurada como una atribución para *financiar mecanismos que permitan solucionar problemas de tierras*, por lo que entienden claramente que una vez generado el problema, se gatilla la necesidad de que la CONADI financie la solución.

- (h) Adicionalmente, la creación de nuevas comunidades o la escisión de las ya existentes no tiene mayores limitaciones de acuerdo a la ley, y tampoco las tiene el que puedan postular a la compra de tierras, lo que hace aún más difícil la tarea de definir quién tiene derecho a qué.
- (i) En la zona sur de Chile una gran mayoría de la superficie de tierras se encuentra hoy en manos de particulares no indígenas, por lo que necesariamente la compra de predios en conflicto no puede sino referirse a dichas propiedades privadas.

Este verdadero “cóctel” normativo y sociopolítico ha representado, como se ha tratado de evidenciar a lo largo de este trabajo, cuatro grandes contingencias a lo largo de los más de 23 años de aplicación del mecanismo en estudio:

- Compras de tierras asociadas o como respuesta a hechos de violencia o medidas de presión.
- Distorsión profunda del mercado de compra de tierras que se ha reflejado en un crecimiento sostenido de los precios por hectárea y por tanto en la necesidad de un aumento proporcional del presupuesto asignado para la compra de predios en conflicto.
- Existencia de graves irregularidades en el proceso de compra de tierras que se ampara en este mecanismo.
- Total laxitud en las decisiones de la CONADI sobre la elegibilidad o mérito de los postulantes a la adquisición de tierras, principalmente debido a (i) una confusión o mezcla de criterios de elegibilidad jurídica (basada en un análisis de títulos históricos) con elegibilidad socioeconómica (basada en una apreciación de necesidad socioeconómica)^[25], y (ii) la falta de sustentabilidad

[25] La Política de Tierras de 1999 reconoce que “la carencia de datos objetivos dio origen a reclamaciones de tierras improcesables presupuestaria y legalmente debido a la incapacidad de demostrar validez de los argumentos”, y agrega que “el populismo de la época propagó la idea de que los límites de la restitución de tierras, que el Estado debía hacer a los pueblos indígenas, estaban dados hasta donde alcanzara la memoria de los ancianos de las comunidades. Por lo general esa memoria señalaba un límite territorial indemostrable desde el punto de vista legal e irrealizable prácticamente” (págs. 7 y 8).

de los criterios de elegibilidad institucional de los postulantes como consecuencia de la normativa actual que rige la constitución de comunidades indígenas, la cual permite que nuevas comunidades o comunidades escindidas de otras ya existentes puedan postular a la compra de tierras.^[26]

5.2. *Compra de predios en conflicto: una tesis acerca de su ineptitud y necesidad de reemplazo*

Con estos elementos a la vista, a continuación se presenta una tesis sobre la ineptitud o fracaso del Art. 20 letra b) de la Ley Indígena y de su principal expresión, la compra de predios en conflicto. Esta tesis se estructura en base a cuatro argumentos:

Primer argumento: El mecanismo consagrado en el Art. 20 letra b) de la Ley Indígena, por la amplia discrecionalidad que implica su configuración normativa, es muy vulnerable a irregularidades administrativas; constituye un incentivo a la violencia y es por tanto responsable (en buena medida) de la espiral de violencia registrada a partir de 1997 asociada a reivindicaciones de tierras; y, por lo mismo, requiere ser reemplazado.

Segundo argumento: El mecanismo del Art. 20 letra b) debe ser reemplazado, no eliminado. Esta afirmación se basa en dos premisas igualmente importantes: (i) el Estado tiene una obligación legal de ampliar las tierras indígenas, y debe por tanto diseñar mecanismos para cumplir ese mandato; y (ii) el “problema de tierras” existe y es una cuestión de índole política que debe ser asumida como tal.

Tercer argumento: El sistema o mecanismo que reemplace el Art. 20 letra b) debe ser fruto de un proceso de diálogo con participación de todos los actores, y desde luego con los propios pueblos indígenas a través de sus instituciones representativas. Si bien el Congreso Nacional deberá tener un rol clave en la etapa de discusión legislativa del sistema

[26] Uno de los principios de aplicación propuestos por la Política de Tierras de 1999 se hace cargo parcialmente de esta realidad, estableciendo que “la Corporación dará solución a problemas de tierras a comunidades cuya organización esté consolidada y sin división interna” (pág. 9).

o mecanismo que se acuerde en ese proceso de diálogo, la existencia y calidad de este diálogo previo será indispensable para generar una solución sustentable.

Cuarto argumento: El objetivo principal de un nuevo sistema o mecanismo, aparte de su aptitud para cumplir el mandato de ampliación, es que permita deslindar las demandas o requerimientos de ampliación de tierras que tienen fundamento de las que no lo tienen. Por lo mismo, dicho sistema o mecanismo deberá tener unos principios y características básicas que se proponen en los apartados que siguen.

Es importante clarificar que esta tesis de ineptitud se refiere al mecanismo del Art. 20 letra b) de la Ley Indígena y no a los demás instrumentos que establece o reconoce dicha ley para ampliar las tierras indígenas.

5.3. Nuevo mecanismo que reemplace el Art. 20 letra b): una propuesta de principios

Un nuevo sistema o mecanismo que reemplace el Art. 20 letra b) debe tener un anclaje ético en ciertos principios que cuenten con un sólido respaldo social, pues de lo contrario será muy difícil evitar los conflictos que se han presenciado hasta la fecha. Por lo mismo, se hace necesario también considerar el aporte que puede hacer un nuevo mecanismo a la cuestión más amplia de la convivencia intercultural, pensando en el largo plazo.

Con ese orden de ideas se proponen los siguientes principios:

1. *No violencia.* Ninguna atrocidad, injusticia o error del pasado (¡y tampoco del presente!) justifica el recurso a la violencia como una forma de canalizar reivindicaciones, presionar a la autoridad para acogerlas o instar a una pronta solución de las mismas. Esto incluye aquellas formas de “violencia estructural” del Estado y de la sociedad que muchas veces son invocadas para justificar acciones violentas. Un nuevo sistema debe tener requisitos y controles que permitan hacer cumplir estrictamente lo anterior, pero ningún mecanismo legal sustituirá un sólido consenso social respecto a este principio. El proceso de diálogo sobre el nuevo mecanismo debiera incluir un compromiso formal, explícito e irrevocable de los representantes de los pueblos indígenas en este sentido.

2. *Participación*. Un nuevo mecanismo debe ser fruto de un proceso de diálogo que cuente con la participación robusta de las instituciones y líderes indígenas más representativos. Esta es una cuestión de máxima complejidad, pues no hay consenso entre los propios pueblos indígenas sobre qué instituciones tienen ese carácter. La dificultad anterior no puede, sin embargo, desalentar el empleo de todos los esfuerzos que sean necesarios para que el proceso de diálogo sobre el nuevo mecanismo cuente con una participación lo más amplia y representativa de los pueblos indígenas que sea posible.

3. *Paridad*. No cabe duda de que en la raíz del problema de las tierras se encuentra la actuación del Estado de Chile en diferentes etapas de la historia. Por lo mismo, un nuevo mecanismo debe considerar la participación paritaria de los pueblos indígenas en las decisiones de mérito sobre la procedencia o no de las reivindicaciones de tierras, pues no tiene sentido que el mismo Estado que es acusado de haber generado el problema sea el que controla o tiene poder de decisión exclusiva o mayoritaria en el mecanismo que se propone como solución.

4. *Sustentabilidad y respeto de los derechos de todos los involucrados*. Es necesario entender que las tierras “comprables” son escasas y tienen dueños legítimos, quienes no tienen responsabilidad en los errores que pueda haber cometido el Estado de Chile en el pasado. Cualquiera que sea el mecanismo que reemplace al actual, deberá ser respetuoso de los derechos de los actuales propietarios y de los indígenas por igual, y por lo mismo deberá también necesariamente considerar una diversidad de fórmulas de reparación, incluyendo compensaciones monetarias, previendo que habrá casos en que la compra de un determinado inmueble a particulares no será posible.^[27]

[27] Es elocuente que la diversidad de fórmulas de reparación haya sido también incluida como un principio en la Política de Tierras de la CONADI (pág. 10) hace casi 18 años: “La CONADI considera que la compra de tierras es la última y no única posibilidad de resolver un problema de tierras de una comunidad”.

5.4. Características básicas de un nuevo sistema o mecanismo

La siguiente propuesta de características extrae algunos elementos de la experiencia de Nueva Zelanda, país que hoy es alabado internacionalmente por su respeto a los derechos del pueblo Maori, donde se generó un mecanismo institucional para solucionar las demandas de tierras que, a juzgar por los resultados conocidos, le ha dado gobernabilidad al manejo de dichas demandas.^[28]

Las características básicas que se proponen para un nuevo sistema o mecanismo de ampliación de tierras son las siguientes:

.....
[28] En 1975 fue establecido por ley el Tribunal de Waitangi, una comisión permanente de investigación que tiene la responsabilidad de realizar recomendaciones al Gobierno de Nueva Zelanda ante demandas presentadas por los Maori en relación a acciones u omisiones de la Corona que incumplen las promesas contenidas en el Tratado de Waitangi firmado entre ambos en 1840. La creación de este tribunal fue la reacción a una larga historia de protestas del pueblo Maori frente a lo que consideraban una falta de observancia del Tratado de Waitangi, protestas que a inicios de la década de 1970 comenzaron a utilizar vías no legales. El Tribunal de Waitangi está formado por 20 miembros, la mitad de los cuales pertenecen al pueblo Maori. Es importante relevar que, aunque lleve ese nombre, el Tribunal de Waitangi no es realmente un tribunal (no tiene poder de resolución en aspectos de derecho) aunque sí tiene autoridad exclusiva para determinar el sentido e implicancias del Tratado de Waitangi. Por lo mismo, el procedimiento del tribunal es flexible en cuanto a la investigación y análisis de evidencia. Las demandas pueden referirse a cuestiones históricas (por ejemplo una solicitud de compensación por confiscaciones de tierras) o contemporáneas (una política pública que viola los principios del tratado). Aun cuando el tribunal puede recibir casos relativos a tierras de propiedad privada, como regla general no puede recomendar que la tierra sea expropiada a sus dueños actuales. El Tribunal de Waitangi sólo analiza los antecedentes del caso y formula recomendaciones al Gobierno de Nueva Zelanda, que excepcionalmente podrían ser vinculantes (lo que ha ocurrido en un solo caso en 40 años). Por su parte, salvo que una recomendación pueda excepcionalmente ser vinculante, el Gobierno de Nueva Zelanda no está obligado a seguir las recomendaciones del tribunal, aunque con frecuencia las implementa al menos parcialmente. El informe final del tribunal puede incluir recomendaciones relativas a reparaciones en favor de los peticionarios, las que pueden ir desde una petición de perdón hasta la restitución de tierras (tratándose de ciertos tipos de tierras fiscales), incluyendo la posibilidad de compensaciones monetarias. Una vez emitido el informe final, tanto la Corona como los demandantes pueden dirigirse a la Oficina de Acuerdos del Tratado del Gobierno de Nueva Zelanda para negociar y llegar a un arreglo basado en dicho informe. Así, por ejemplo, a agosto de 2006 esta oficina había llegado a 20 acuerdos por un valor total de US\$ 750 millones. En 2015, al cumplir 40 años de vida, el Tribunal de Waitangi había recibido 2.501 casos, habiendo informado total o parcialmente en 1.028 de ellos, 123 de los cuales cuentan con un informe final.

1. *Instancia colegiada de calificación.* El eje central de la propuesta es instaurar una instancia colegiada –puede ser una “comisión permanente” u otra instancia similar– que reciba las demandas de tierras, las analice en su mérito y haga una calificación respecto a si procede algún tipo de reparación.

2. *Integración paritaria.* Por las razones indicadas en el principio respectivo, esta instancia colegiada de calificación debe tener una integración que otorgue garantías a todos los sectores y muy especialmente a los pueblos indígenas, por ejemplo teniendo una integración paritaria de miembros indígenas y no indígenas.

3. *Parámetro de calificación.* Deberá fijarse un parámetro en base al cual analizar si las demandas tienen mérito o no. Ese parámetro podría estar constituido por varios elementos, como por ejemplo la existencia o no de títulos históricos otorgados por el Estado, la existencia de compras anteriores con recursos del mismo, la presencia de múltiples comunidades que invoquen un mismo título histórico, etc. Definir este parámetro es probablemente una de las tareas más difíciles que deberá afrontar el proceso de diálogo tendiente a generar este nuevo mecanismo.

4. *Análisis de mérito y calificación.* La instancia colegiada deberá analizar el mérito de los antecedentes, lo que permitirá distinguir las demandas que tienen fundamento de aquellas que no. Como se ha visto, este análisis hoy es muy precario debido a las deficiencias de la regulación y está influido por medidas de presión, situaciones de violencia o simplemente clientelismo político. La instancia colegiada, luego de analizar en su mérito los antecedentes de cada caso que se le presente, deberá calificarlos haciendo una recomendación al Estado de Chile sobre si a su juicio procede algún tipo de reparación, y cuál. El nuevo sistema debería indicar expresamente si los argumentos sobre necesidad socioeconómica son admisibles en el análisis de mérito de las solicitudes. En caso que se determine que lo sean, aquellas solicitudes que sean acogidas considerando elementos de necesidad socioeconómica debieran generar como consecuencia la preclusión en el acceso al mecanismo del Art. 20 a) de la Ley Indígena.

5. *Diversidad de fórmulas de reparación.* Las alternativas de reparación podrán ir desde una petición de perdón hasta la entrega de tierras (cuan-

do ello sea posible, si se trata de tierras fiscales), incluyendo la posibilidad de compensaciones monetarias. En todo caso, si las tierras reivindicadas están en manos de particulares, la instancia debería privilegiar reparaciones alternativas a la compra de esas tierras, como podría ser una compensación económica, pues ya se vio que un principio fundamental es la sustentabilidad del mecanismo y el respeto de los derechos de todos los involucrados. En línea con lo anterior, esta propuesta no favorece el reemplazo del actual sistema por uno que considere o permita la expropiación de tierras a particulares, pues este último mecanismo vendría a reproducir la dinámica perversa de “compras por paz”, generando un incentivo para que los interesados en la expropiación generen un problema político que necesariamente deba ser resuelto con aquella.^[29]

6. *No discrecionalidad.* El nuevo mecanismo debe ser diseñado de manera que la instancia colegiada de calificación, o cualquier otra persona u organismo que intervenga en el proceso, no tenga espacios para actuar discrecionalmente. Como se ha visto anteriormente, en el Art. 20 letra b) la discrecionalidad existe respecto a la definición misma de los mecanismos que se pueden utilizar, la modalidad de financiamiento y la tipología de problemas de tierras que pueden ser solucionados a través de esos mecanismos y modalidades. Todos esos espacios de discrecionalidad deben eliminarse o acotarse hasta donde sea posible, sin perjuicio de que la reglamentación asigne un margen de maniobra a la instancia de calificación para que pueda hacer un ejercicio prudencial al momento de proponer alternativas de reparación en cada caso concreto.

Una instancia con características similares a las que se esbozan ha sido propuesta recientemente por la Comisión Asesora Presidencial de La Araucanía (2017, 23):

[29] La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictada en el caso *Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay* (24 de agosto de 2010) es comúnmente citada en abono del mecanismo de expropiación. Sin embargo, el lenguaje de la propia sentencia desmiente el énfasis que se le atribuye en relación a dicho mecanismo, pues establece que el Estado deberá “decidir si procede la expropiación” y agrega que en caso que resuelva dar prioridad al derecho a la propiedad de los particulares, deberá entregar tierras alternativas a los miembros de la comunidad.

Comisión especial de tierras indígenas. Con el objeto de avanzar en soluciones que permitan dar una respuesta definitiva a las demandas por este concepto, se propone establecer una comisión especial, plural y representativa, formada por igual número de indígenas y no indígenas, que sobre la base del catastro realizado evalúe las reclamaciones por resolver, las analice en su mérito y haga una recomendación al Estado sobre si corresponde algún tipo de reparación y los modos en que puede efectuarse dicha compensación. En su recomendación, esta comisión podrá considerar, a voluntad del solicitante, beneficios alternativos a la tierra. (...)

Una comisión o instancia de esta naturaleza ciertamente requerirá ser regulada a través de una ley, cuya preparación y tramitación podría tomar un tiempo considerable. Por lo mismo, tal como el informe de esta misma comisión lo propone (2017, 23), se hace necesario efectuar correcciones al Decreto 395 que acoten –con los límites propios de la potestad reglamentaria– los defectos de la actual legislación, como parte de un esquema de transición a la espera del mecanismo definitivo.

6 /

Conclusión /

Tanto la configuración normativa del mecanismo de compra de predios en conflicto como la evidencia asociada a su implementación permiten concluir que tiene una responsabilidad directa y principal en el grave deterioro de la convivencia en la zona sur del país. Este trabajo articula una tesis sobre la ineptitud o fracaso del Art. 20 letra b) de la Ley Indígena cuya premisa fundamental es que dicho mecanismo, por la amplia discrecionalidad que otorga a la autoridad, no sólo es muy vulnerable a irregularidades administrativas sino que además constituye un incentivo a la violencia asociada a reivindicaciones o solicitudes de tierras, precisamente para presionar a la autoridad para que haga uso de esa discrecionalidad y ceda a las pretensiones de quienes recurren a la violencia.

Ahora bien, dado que el Estado tiene un mandato legal de ampliación de las tierras indígenas, ello plantea un reto de gran envergadura:

generar mecanismos que sean compatibles con la mantención de la paz social y el respeto de los derechos de todos los involucrados. Por eso la tesis de la ineptitud plantea como segunda premisa que el mecanismo de compra de predios en conflicto debe ser reemplazado, no eliminado. La necesidad de reemplazo se basa además en la constatación de que existen reivindicaciones de tierras, que los compromisos internacionales exigen a Chile contar con procedimientos que permitan procesar esas reivindicaciones y, en definitiva, que se trata de una cuestión de índole política que debe ser asumida como tal.

La misma experiencia indica que el objetivo principal de un nuevo sistema o mecanismo, aparte de satisfacer obligaciones legales, es que permita deslindar de un modo socialmente legitimado las demandas o requerimientos de ampliación de tierras que tienen fundamento de las que no lo tienen. Por lo mismo, se propone que dicho mecanismo tenga unos principios y características básicas que permitan corregir las deficiencias del sistema actual y aseguren su sustentabilidad en el largo plazo, abriendo así la puerta para que se constituya en un aporte a la cuestión más amplia de la convivencia intercultural. En esa línea se proponen principios de no violencia, participación, paridad, sustentabilidad y respeto a los derechos de todos los involucrados. Las características básicas del mecanismo se proponen en torno a los principios: se trata de la generación de una instancia colegiada de calificación, de integración paritaria entre indígenas y no indígenas, que cuente con un parámetro preestablecido para realizar dicha calificación, cuya labor principal es realizar un análisis del mérito de los antecedentes de cada solicitud y recomendar al Estado de Chile —si así lo estima pertinente— una o más acciones de reparación escogidas entre diversas fórmulas que incluyen la compra de tierras cuando ello es viable y compensaciones monetarias. El trabajo de esta instancia colegiada de calificación debe enmarcarse en procedimientos que aseguren la exclusión de vías de hecho o violencia y la no discrecionalidad.

Precisamente por todo lo anterior es que se plantea que el sistema o mecanismo que reemplace el Art. 20 letra b) debe ser fruto de un proceso de diálogo con participación de todos los actores, y desde luego con los propios pueblos indígenas a través de sus instituciones representati-

vas. Si bien el Congreso Nacional deberá tener un rol clave en la etapa de discusión legislativa del sistema o mecanismo que se acuerde en ese proceso de diálogo, la existencia y calidad de este diálogo previo será indispensable para generar una solución sustentable y que contribuya a la paz social.

Referencias /

CONADI (1999). *La Política de Tierras de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena*.

Comisión Asesora Presidencial de La Araucanía (2017). *Informe*. 23 de enero de 2017.

Contraloría General de la República (2009). *Informe Final. Auditoría Integral Aleatoria Corporación Nacional de Desarrollo Indígena*. Informe N° 237/09.

Dirección de Presupuestos. Sin fecha. *Informe de Síntesis. Fondo de Tierras y Aguas Indígenas*. Ministerio de Planificación y Cooperación-Corporación Nacional Indígena. http://www.dipres.gob.cl/574/articles-140988_r_ejecutivo_institucional.pdf

Donoso, S. (2014). “Tierras: un escrutinio al ‘núcleo inviolable’ de la identidad indígena”. En *Derecho Público Iberoamericano* 4, Año II. Facultad de Derecho, Universidad del Desarrollo.

Gobierno de Chile (2010). *Memoria Presentada por el Gobierno de Chile en conformidad con las disposiciones del Ar. 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo correspondiente al periodo 15 de septiembre de 2009 al 15 de septiembre de 2010 acerca de las medidas adoptadas para dar efectividad a las disposiciones del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Núm. 169), ratificado por Chile el 15 de septiembre de 2008, 1° de septiembre de 2010*.

Ministerio de Desarrollo Social (2010). *Mejoramiento de la política de tierras incluye mecanismos de entrega transparentes*. <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob>.

Organización Internacional del Trabajo (2009). *Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica. Una Guía sobre el Convenio Núm. 169 de la OIT*.

Valenzuela, E. (2007). “Tierra, comunidad e identidad Mapuche”. En *Estudios Públicos* 105, Verano 2007. Centro de Estudios Públicos.

El estado de la lengua mapuche, diez años después

Fernando Zúñiga

Universidad de Berna

Aldo Olate

Universidad de La Frontera

Resumen /

El presente artículo esboza una evaluación tentativa de la vitalidad etnolingüística actual de la lengua mapuche en Chile en el marco de los parámetros propuestos por Landweer (2000) y sobre la base de los resultados de la encuesta mapuche CEP 2016.

Además, se compara la situación actual con aquella registrada por la encuesta mapuche del CEP de 2006 y analizada por Zúñiga (2007).

La principal conclusión es que el *mapuzugun* se encuentra en un estado de mayor precariedad sociolingüística que hace diez años, y que la necesidad de políticas públicas e iniciativas privadas que conduzcan a una revitalización efectiva y eficaz en el corto plazo es aún más imperiosa si se quiere salvar a la lengua de la extinción.

Resumen en mapuzugun /

Tüfa chi kúzaw mew tukulpagey chumlen mapuzugun fantepu Landweer (2000) ñi azkünüzugu mew, kiñeke zugu txipalu ramtukawün zugu epu waranka mari kayu txipantu zewmagelu.

Ka txürümgey kiñeke zugu txipalu ramtukawün zugu epu waranka kayu txipantu zewmagelu, Zúñiga (2007) kúzawyefilu.

Mapuzugun zoy wesha amuley rupalu mari txipantu mew, fey mew zuamniegefuy fill püle ñi kúzawyegeal ñi wiño wütxampüramgetual ñi matu matu wiño yafülüwal, femgechi ñamlayafuy.

Introducción /

El Centro de Estudios Públicos ha realizado dos encuestas específicas sobre diferentes aspectos culturales, sociales y económicos de la población mapuche rural y urbana en Chile: una en 2006 (CEP 2007) y otra en 2016 (CEP 2016). Los resultados de la primera encuesta fueron analizados y comentados en varios artículos de diversos autores, recogidos en el número 105 de la revista *Estudios Públicos*. Un artículo en particular trató la cuestión del estado de la lengua mapuche o *mapuzugun* (Zúñiga 2007)^[1]. El presente artículo analiza y comenta los resultados de la segunda encuesta y constituye, por lo tanto, un estudio actualizado acerca del estado de la lengua mapuche en Chile sobre aquella base de datos.

Utilizando la propuesta de Landweer (2000) para diagnosticar y evaluar la viabilidad de una lengua en el corto, mediano y largo plazo (es decir, cómo determinar su vitalidad etnolingüística), Zúñiga (2007) caracterizó la situación de aquel entonces de alarmante. En 2006, aun cuando una proporción sustancial de la población mapuche valoraba la

N. de A.: Agradecemos los valiosos comentarios de Isabel Aninat y Ricardo González. Cualquier error u omisión, sin embargo, es de nuestra responsabilidad.

[1] Trabajos anteriores del primer autor de este artículo (Zúñiga 2006, 2007) tratan el nombre mapuche de la lengua indígena como un préstamo no integrado a la grafía y la gramática castellanas y lo escriben según la propuesta del Alfabeto Mapuche Unificado: *mapudungun*. Aun cuando el uso de la palabra se ha generalizado en varios ámbitos en Chile en el transcurso de los últimos años y se puede tratar el vocablo como un préstamo integrado (“mapudungún”, no en cursiva y con acento gráfico según las reglas castellanas), aquí hemos optado por la grafía *mapuzugun*, siguiendo la convención azümchefe (CONADI 2005) y la práctica actual de diversos ámbitos académicos en Chile.

existencia y el uso de la lengua, una cantidad significativa de personas que se autoidentificaban como pertenecientes a la etnia no usaba el *mapuzugun* como medio de comunicación principal en su vida diaria, no pocos decían tener conocimientos más bien rudimentarios de él, y los antecedentes disponibles apuntaban a una creciente minorización de la lengua indígena que no se revertiría sin una intervención concertada y planificada. La realidad según se reflejaba en la primera encuesta mapuche del CEP parecía continuar el desarrollo observado y lamentado por Pascual Coña en los años 30 del siglo pasado: “... que pasen unos cuantos años y [la generación nueva] casi ni [sabr ] ya hablar su lengua nativa” (Coña 2002, 25).

El presente artículo revisa los resultados de la encuesta elaborada y realizada en 2016 por el Centro de Estudios Públicos y los compara con los de 2006. Se sigue la misma línea propuesta en aquel entonces; de este modo, la sección 1 retomar  brevemente algunos elementos que evalúan la vitalidad del *mapuzugun* revisados en 2006. La siguiente sección examina los datos actuales arrojados por la encuesta en perspectiva comparativa. Se finaliza con las conclusiones de la sección 3, las cuales se abordan desde una perspectiva socioling stica de proyección y comparativa.

1 /

La vitalidad etnoling stica del *mapuzugun*

El fenómeno de lenguas que se ven amenazadas por diversas circunstancias no es nuevo, pero la literatura especializada ha señalado que la escala actual del mismo probablemente no tenga parangón en la historia. Según algunas estimaciones que la mayoría de los estudiosos consideran conservadoras (p. ej. Moseley 2007), unas 2.000 lenguas est n amenazadas en algún grado en la actualidad en el mundo, y en círculos especializados se sigue manejando la proyección de que la mitad de las aproximadamente 6.500 lenguas actualmente habladas se extinguirán en el transcurso de los próximos cien años. Esta situación ha motivado el interés de lingüistas, antropólogos y educadores, pero también de agencias gubernamentales e internacionales preocupadas de la diversidad y el

patrimonio cultural de la humanidad^[2], por documentar las lenguas en peligro, evaluar su vigor y estimar su evolución futura.

Los estudiosos han propuesto diferentes maneras de evaluar cuán amenazada está una lengua. Un sistema relativamente detallado de ocho estadios de vitalidad fue propuesto hace más de dos décadas y resultó influyente para las implementaciones posteriores (Fishman 1991); otro sistema, ampliamente utilizado, fue el de cinco grados de amenaza de Wurm (1996). La UNESCO, por otro lado, usa un método similar basado sobre Wurm (1996, 2001), distinguiendo cinco categorías de lenguas según el grado de amenaza: vulnerables, en peligro definitivo, en peligro severo, en peligro crítico y extintas (Moseley 2009). El *Ethnologue* (Lewis et al. 2016), por su parte, combina elementos de Fishman (1991) y de estudios posteriores (véase p. ej. Fishman 2001), distinguiendo once grados de amenaza, que van desde 0 (“lengua internacional”) hasta 10 (“lengua extinta”).^[3]

Según esta última fuente, el *mapuzugun* se debe clasificar en la actualidad como 6b. Los grados de amenaza 6b y 7 se caracterizan en general como sigue: “La transmisión intergeneracional está siendo interrumpida, pero la generación en edad de concebir aún puede utilizar la lengua, de tal manera que eventuales esfuerzos de revitalización podrían restablecer la transmisión de la lengua en el hogar”.^[4] El *Ethnologue* caracteriza la lengua mapuche específicamente en los siguientes términos: “La lengua

[2] La literatura sobre lenguas en peligro de extinción es voluminosa, y Zúñiga (2007) ya daba una bibliografía mínima para que el lector interesado pudiera adentrarse en su estudio. Una referencia posterior ineludible es Austin y Sallabank (2011), que recoge tanto artículos teóricos como estudios empíricos sobre diferentes aspectos relacionados con el gran desafío de las lenguas en contacto y en peligro.

[3] Fishman (1991) habla de GIDS = *Graded Intergenerational Disruption Scale* ‘escala de disrupción intergeneracional graduada’, y Lewis et al. (2016) utilizan el concepto EGIDS = *Expanded GIDS* ‘GIDS expandida’. La disrupción intergeneracional significa que, en el contexto de una lengua amenazada, los hablantes mayores en algún momento ya no transmiten la lengua a los niños, que terminarán por no hablarla.

[4] En el original: “Intergenerational transmission is in the process of being broken, but the child-bearing generation can still use the language so it is possible that revitalization efforts could restore transmission of the language in the home”. Las traducciones del *Ethnologue* son nuestras.

se utiliza para la comunicación cara a cara por parte de todas las generaciones, pero está perdiendo usuarios”.^[5]

Con el fin de obtener una caracterización más detallada (y que diera más luces acerca de posibles esfuerzos de revitalización que parecieran particularmente eficaces), Zúñiga (2007) caracterizó la situación de la lengua mapuche en 2006 guiándose por los ocho indicadores de vitalidad etnolingüística propuestos por Landweer (2000) y citados a continuación:

- 1) posición relativa en el *continuum* urbano-rural;
- 2) ámbitos de uso de la lengua;
- 3) diglosia y alternancia de código;
- 4) dinámica poblacional y de grupo;
- 5) distribución de los hablantes al interior de sus redes sociales;^[6]
- 6) fuerza identitaria de la comunidad lingüística;
- 7) prestigio de la lengua; y
- 8) acceso a una base económica estable y aceptable

Como una manera de recordar los parámetros propuestos por Zúñiga (2007), baste destacar aquí algunos aspectos generales de los indicadores. Luego de la breve revisión de cada uno se complementará la información con algunos estudios nacionales desarrollados, los cuales serán discutidos en tres planos: la valoración de la lengua, su uso y la política vinculada al *mapuzugun*.

En cuanto al primer índice de vitalidad, Zúñiga (2007) presenta el *continuum* urbano-rural articulado en torno a cuatro posiciones que pueden reflejar una vitalidad creciente: (i) la lengua amenazada se encuentra en la ciudad; (ii) la lengua amenazada se encuentra en la perife-

[5] En el original: “The language is used for face-to-face communication within all generations, but it is losing users”.

[6] En el Chile actual, especialmente en los medios de comunicación masiva, el término *redes sociales* se utiliza con frecuencia para denotar los servicios de redes sociales o redes sociales virtuales (es decir, plataformas en Internet que permiten o facilitan la comunicación entre personas de una misma estructura social). Para el presente artículo, seguimos a Landweer (2000) y los estudios de muchas otras disciplinas y utilizamos el término en su amplio sentido original; una red social es una estructura social compuesta por un conjunto de actores, y puede adoptar diversas formas, incluyendo las virtuales, pero sin limitarse a ellas.

ria de algún centro urbano, con acceso fácil a él; (iii) el acceso de los hablantes de la lengua amenazada al centro urbano es difícil o marginal; y (iv) la lengua minoritaria se encuentra en una zona remota. Aun cuando hay hablantes de *mapuzugun* en cada una de estas cuatro situaciones, el porcentaje de hablantes urbanos —(i) y (ii)— parecía ir en leve pero claro aumento en 2006, pero ha descendido entre aquel entonces y 2016.

Diversos estudios tratan la conformación y organización urbana de los mapuches. Por ejemplo, Lagos (2012) y Wittig (2009) dan cuenta de la dinámica urbana del *mapuzugun* en ciudades de Chile —el primero atendiendo a la vitalidad de la lengua indígena en Santiago, y el segundo reportando las experiencias de hablantes urbanos de Temuco, Concepción y Santiago. Obsérvese además que hace aproximadamente una década se generalizó el uso de la denominación *warriache* ‘persona de la ciudad, ciudadano’ (Imilan 2014) en relación con los mapuches urbanos.

El segundo parámetro presenta el tema de los ámbitos de uso de las lenguas: (i) la lengua minoritaria se utiliza sólo en el ámbito doméstico, e incluso allí en combinación con un idioma externo; (ii) la lengua minoritaria se utiliza en el ámbito doméstico y en “eventos culturales” (fiestas, ceremonias, etc.), pero también se la combina con un idioma externo; (iii) la lengua minoritaria se usa en el ámbito doméstico, cultural y social; y (iv) la lengua minoritaria se utiliza en todos los ámbitos de la vida comunitaria. Los datos de la encuesta arrojan alguna luz sobre el valor empírico de este parámetro; baste decir aquí que la tendencia a un uso cada vez más marginal no se ha revertido en la última década, sino que continúa.

Varios trabajos recientes abordan esta temática: Gundermann et al. (2008, 2009, 2011) y Giannelli (2007) adoptan una perspectiva general y Olate et al. (2013), Henríquez (2014, 2015) y Antimil y Olate (en arbitraje) ofrecen una mirada pormenorizada. Todos estos estudios advierten que el español se ha convertido en un vehículo comunicativo de uso frecuente en las comunidades mapuches, pero también observan que hay cierta heterogeneidad entre las mismas, lo que se debe a procesos políticos, socioeconómicos e históricos que se han desarrollado en el territorio (Comunidad de Historiadores Mapuches 2012, 2015). Nótese que Gianelli (2007) intenta establecer los dominios y las redes de em-

pleo del *mapuzugun* en ámbitos rurales y entrega datos de esta dinámica en relación con factores como la edad y el género. Este estudio concluye que la lengua indígena es enseñada en casa, pero además plantea que es una lengua sin función íntima, que se muestra ajena cuando se tratan asuntos modernos, más cercana cuando se habla de temas comunitarios. En suma, el autor confirma que la lengua se encuentra en el grupo de lenguas amenazadas.

En cuanto al parámetro de diglosia, los valores son: (i) alternancia de código frecuente; (ii) alternancia de código poco frecuente; (iii) bilingüismo o diglosia estables; y (iv) mayoría de la población monolingüe en la lengua minoritaria. En Zúñiga (2007), los datos de la encuesta no son buenos indicadores de este parámetro, cuestión que se mantiene en la encuesta mapuche CEP de 2016. La información recogida sugiere que la mayoría de los hablantes se encuentra en las situaciones (i) o (ii).

En esta área, se requiere de un estudio sociolingüístico detallado para dar respuestas precisas a las preguntas planteadas por este parámetro de Landweer. Sin embargo, ha habido algunas descripciones recientes de las dinámicas de interacción entre el castellano y el *mapuzugun* en comunidades mapuches rurales específicas. Dichos estudios establecen que la relación entre el castellano y el *mapuzugun* es fluctuante en los espacios “geosocioculturales” que comprenden el territorio y las comunidades. Hay casos de cambio de código recurrentes en las comunidades y se observa el traslape comunicativo en diversos ámbitos de uso entre ambas lenguas (Olate et al. 2013; Henríquez 2014, 2015; Lagos 2012), lo que sugiere que los circuitos comunicativos en las comunidades son no diglósicos.

Las posiciones del cuarto parámetro son: (i) los inmigrantes mantienen su idioma e insisten en que quienes interactúen con ellos también lo hablen, sin desarrollar siquiera una competencia pasiva en la lengua minoritaria; (ii) los inmigrantes interactúan con los nativos en una lengua distinta de la propia y de la minoritaria (p. ej. una *lingua franca* como el inglés); (iii) los inmigrantes comprenden la lengua minoritaria pero no la hablan, interactuando con los nativos en su propia lengua o en una *lingua franca*; y (iv) los inmigrantes son bilingües y utilizan la lengua minoritaria activamente. La encuesta mapuche CEP de 2016 no contradice la impresión obtenida a partir de los datos de 2006: la situación

(i) es la dominante. En este ámbito, no existen estudios que analicen los comportamientos de la población no mapuches frente a la lengua. Por otro lado, en el plano de la organización de proyectos de revitalización, se han generado cursos de lengua y cultura mapuches en Santiago, Concepción y Temuco, y en ellos hay tanto mapuches como no mapuches. Hay iniciativas que parten desde las propias organizaciones indígenas; sin embargo, la interacción se mantiene en castellano.

Las posiciones de la escala para el parámetro relacionado con redes sociales son: (i) los individuos son relativamente independientes en redes poco densas y no múltiples; (ii) existen sistemas de redes densas, pero están abiertos hacia el exterior, donde hay hablantes que no utilizan la lengua minoritaria; (iii) existen sistemas de redes densas con poca necesidad de utilizar una lengua diferente de la minoritaria en la interacción con redes externas; y (iv) las redes sociales son densas y múltiples, y todas las necesidades comunicacionales se satisfacen a través de la lengua minoritaria. La encuesta mapuche CEP de 2016 arroja más información sobre este parámetro que aquella de 2006. La evidencia presentada y discutida por González y Mackenna (en este volumen) sugiere que el valor (ii) de Landweer describe adecuadamente las redes sociales de personas mapuches, aun cuando es importante observar que hay diferencias significativas entre mapuches urbanos y rurales. En el campo, las redes sociales son algo más densas (pero también lo son aquellas de no mapuches rurales), incluyen proporciones mayores de confidentes que son familiares y/o mapuches y, como es de esperar, consisten de comparativamente pocas personas con educación terciaria.

Dos estudios de Wittig (2009, 2011) muestran las condiciones de uso y transmisión del *mapuzugun* en el ámbito urbano en su condición de lengua dominada. En un plano sociopolítico, los mapuches urbanos se posicionan como un nuevo sector de la sociedad mapuche y nacional; las agrupaciones urbanas a su vez se observan como una estructura de organización que activa procesos de resistencia cultural y promueve un nuevo espacio para establecer redes sociales (Wittig 2009). En esta dimensión, seguramente hay una gran diversidad de redes que se desarrollan entre los mapuches, y es plausible que estas sean condicionadas por relaciones urbano-rurales, urbano-urbanas y urbano-regionales, por

ejemplo. Tomando los parámetros de ámbitos de uso (2) y de diglosia (3), puede proyectarse que la lengua de uso preferencial en las relaciones dadas entre los agentes que forman parte de las redes será el castellano. Otra predicción que se puede articular al considerar los resultados de los trabajos de Wittig (2009, 2011) y Lagos (2012) es que los sistemas de redes son densos, pero abiertos hacia el exterior, lo que implica un uso mayor del castellano.

Los valores del sexto parámetro son: (i) tanto interna como externamente, la comunidad recibe una valoración negativa, y prácticamente no hay marcas culturales; (ii) internamente la valoración positiva es tenue, externamente la valoración es neutral y hay algunas marcas culturales; (iii) internamente la valoración es fuertemente positiva, externamente la valoración es neutral y existen marcas culturales importantes; y (iv) la valoración positiva es fuerte tanto interna como externamente y hay marcas culturales importantes. Según la encuesta mapuche CEP de 2016, la valoración de la lengua indígena por parte de la población mapuche por lo general es positiva. Los encuestados relacionan diferentes factores con “mantener la cultura mapuche” y con “identificar a una persona mapuche”, si bien con ponderaciones distintas. En relación con la mantención de la cultura mapuche, vivir del trabajo de la tierra no es particularmente importante según los encuestados, como tampoco lo es vivir en una comunidad mapuche ni, acaso sorprendentemente, participar en ceremonias o ritos tradicionales. Mantener la homogeneidad étnica al interior de la familia no es considerado importante en absoluto, así como tampoco que las oficinas públicas den la posibilidad de realizar trámites en *mapuzugun*. Sin embargo, los encuestados sí consideran importante el hablar *mapuzugun*, tanto para mantener la cultura como con el fin de identificar a una persona mapuche^[7] —si bien hay diferencias claras en cuán importante se lo considera según autoadscripción étnica, todas ellas esperables si se las compara con casos similares en el continente americano y en otras regiones del mundo. Los no mapuches le

.....
[7] Si bien los encuestados no consideran importantes para identificar a un mapuche la apariencia física, la participación en ceremonias tradicionales, ni el lugar de residencia según los encuestados, un número sustancial de ellos considera importante que la persona hable *mapuzugun* e, interesadamente, sus apellidos.

dan algo menos de importancia a la competencia lingüística que los mapuches; a mayor edad del encuestado, mayor importancia; los residentes de La Araucanía le dan mayor importancia que aquellos de la región Metropolitana; y los hablantes frecuentes le dan mayor importancia a la competencia lingüística que aquellos mapuches que dicen hablar la lengua poco o no hablarla nunca.

En este contexto es importante observar la discrepancia entre la competencia lingüística en *mapuzugun* y la frecuencia y ámbitos de uso por un lado y la valoración del uso de la lengua por parte de la población, especialmente de la mapuche, por el otro. Aun cuando la literatura ya ha advertido este desfase (Gianelli 2007; Lagos 2012; Gundermann 2014), el componente que aún no se ha investigado en suficiente detalle es la valoración de la lengua indígena por parte de la población no mapuche. (Las encuestas del CEP de 2006 y de 2016, sin embargo, muestran claramente una valoración positiva, si bien no idéntica, por ambas partes de la población de Chile. Véanse también los comentarios al final de la presente sección).

Los valores del parámetro relacionado con el prestigio de la lengua indígena son: (i) la lengua está desacreditada; (ii) la lengua tiene un estatus neutral; (iii) la lengua es una suerte de *lingua franca* en la región (o sea, sus propios hablantes nativos y hablantes nativos de otras lenguas la utilizan en contextos religiosos, sociales y/o comerciales); y (iv) la lengua es prestigiosa, reconocida como *lingua franca* no sólo en la región, sino nacional o internacionalmente. También esta variable ha cambiado favorablemente a lo largo de los últimos veinte años —ciertamente en los discursos público, oficial y académico. A modo de ejemplo: dos comunas de la provincia de Cautín en la IX Región, Galvarino (aprox. 13.000 habitantes) y Padre Las Casas (aprox. 75.000 habitantes) declararon el *mapuzugun* segunda lengua oficial en 2013 y 2014, respectivamente. La Intendencia de la misma región promueve la oficialización de la lengua mapuche a un nivel más amplio (Wittig y Olate 2016). Diversas organizaciones políticas mapuches promueven dicha oficialización de diferentes maneras, y todo esto en conjunto sin duda ha contribuido a dar mayor prestigio al *mapuzugun*. Sin embargo, hay que recordar tanto el factor discutido en el punto anterior, que dice relación con la con-

tradicción entre la acción y la valoración (o entre el plano enunciativo y el de la realización de la lengua en los hablantes), como los factores sociolingüísticos que se abordan más abajo.

Los valores del último parámetro de Landweer (2000) son: (i) la comunidad depende por completo de un sistema económico que prescinde de la lengua minoritaria; (ii) existe una economía de subsistencia relativamente marginal que utiliza la lengua minoritaria pero requiere ser complementada por interacción con el sistema económico más amplio; (iii) la comunidad participa de un sistema económico dual en el cual se utilizan la lengua minoritaria y la lengua externa en sus respectivos ámbitos (p. ej. uno agrario y otro industrial); y (iv) la comunidad dispone de un sistema económico estable y aceptable que se sirve de la lengua minoritaria y prescinde de una lengua externa para su funcionamiento.

Con respecto a este último parámetro, es importante observar que la sociedad mapuche ha experimentado un complejo pero continuado proceso de precarización desde la ocupación de sus territorios ancestrales, sobre todo la que ocurrió en la segunda mitad del siglo XIX y en el siglo XX. La instalación del Estado chileno a partir de 1883, la colonización hispanocriolla y europea y los cambios operados en la economía agraria de la región generaron una dependencia total de los distintos sistemas económicos imperantes en Chile, los cuales hasta el presente prácticamente no han dado cabida a la lengua indígena. Dicha dependencia parece haberse acentuado con la implementación de una institucionalidad y prácticas neoliberales^[8], no solo durante el régimen militar (1973-1990) sino también durante los gobiernos democráticos posteriores. Algunos ámbitos productivos y comerciales rurales, usualmente ligados a pequeñas economías de subsistencia (Aylwin et al. 1997; Stuchlik et al. 1999), sí constituyen un espacio donde el *ma-*

.....
[8] No es este el sitio adecuado para una defensa o crítica de lo que actualmente se conoce como sistema neoliberal (especialmente por parte de sus detractores), ya sea en economía o en política. Utilizamos el término a pesar de sus contornos imprecisos y su fuerte carga ideológica actual, con el fin de señalar la continuidad relevante para el diagnóstico según el último parámetro de Landweer (2000) entre la versión chilena del liberalismo tecnocrático contemporáneo y la versión chilena del liberalismo clásico de los años ochenta.

puzugun no está excluido, pero parecen ser cada vez más escasos hoy en día.^[9]

Concluimos esta sección con un cuestionamiento explícitamente cualitativo en el contexto de la presente actualización de Zúñiga (2007), estudio pionero en su momento que ha marcado, en buena medida, el rumbo de las investigaciones posteriores hasta el momento actual. ¿Qué ha pasado con el *mapuzugun* en estos últimos diez años? La respuesta a esta interrogante puede construirse a partir de los diversos estudios ya citados y de diversas acciones emprendidas que nos permiten observar la vitalidad de la lengua.

Los planos que deben abordarse para responder la cuestión son tres: la valoración, el uso y la política.

En el plano de la valoración, lo que se observa es una dicotomía entre los ámbitos rural y urbano. Para el ámbito urbano, Lagos (2012) sugiere la existencia de una apreciación positiva de la lengua, que se observa en un sentimiento de apego y revalorización, aspecto que considera fundamentalmente el componente simbólico-identitario. Por otro lado, en el ámbito rural, es probable que la valoración de la lengua sea distinta, ya que allí se le da especial importancia al castellano como herramienta que posibilita el acceso, la movilidad y la promoción sociales (Salas 1987; Zúñiga 2007; Olate y Henríquez 2010; Gundermann 2014; Henríquez 2014). Esta diferencia en la valoración en ambos ámbitos permitiría entender procesos relacionados con la emergencia de la identidad étnica y procesos de resistencia cultural. Sin embargo, Gundermann (2014) observa que las actitudes y percepciones lingüísticas deben analizarse en el contexto de la dominación y minorización del *mapuzugun*, por un lado, y la dinámica del activismo cultural mapuche, por otro. Este último aspecto, señala, refuerza las percepciones positivas (en el contexto de la subordinación), lo que conduce a la construcción de una imagen actualizada de la lengua que la sitúa más allá del ámbito rural. Toda esta

[9] Dos ejemplos relevantes relacionados con el comercio que aún están vigentes son la Feria Pinto de Temuco, con la venta de diversos productos agrícolas por parte de mapuches, y comunas como Carahue, Imperial y Puerto Saavedra, pero también varios pueblos de la región de La Araucanía, con la venta de papas a escala media (en algunos casos) y otras hortalizas.

dinámica se traduce en un aumento del orgullo por la propia cultura y del prestigio lingüístico que contrasta con la vitalidad de la lengua y los procesos de desplazamiento hacia la lengua dominante.

En cuanto al plano del uso, los circuitos comunicativos del *mapuzugun* también deben observarse en los ámbitos urbano y rural. Claramente, en el primero la tendencia natural sería a abrir nuevos contextos de uso, lo que promueve la actualización del repertorio de la lengua sobre escenarios “modernos” / “urbanos”. Por otro lado, en el ámbito rural tenemos espacios tradicionales y modernos (por la acelerada urbanización en Chile y la construcción de caminos y vías de comunicación que mejoran la accesibilidad), en los que existe una interacción intensa entre el *mapuzugun* y el castellano, convirtiendo a este último en la lengua de uso común entre los diversos actores (Olate et al. 2013; Olate 2014; Lagos 2013; Henríquez 2014). Hay, por tanto, espacios urbanos donde la lengua indígena intenta emerger en contextos nuevos y, por su parte, espacios rurales tradicionales en los que la lengua ya no se posiciona como vehículo comunicativo predominante, sino que, por el contrario, genera una relación no diglósica con el castellano, lo que promueve el desplazamiento en dirección a esta última lengua.

Finalmente, en los últimos años se ha visto la emergencia de acciones políticas que buscan posicionar la lengua de una manera particular. Aun cuando diferentes autoridades políticas regionales, activistas y organizaciones buscan la oficialización y revitalización del *mapuzugun*, aún no existe conciencia plena de la complejidad sociolingüística local y regional (al menos para el caso de La Araucanía), lo que condiciona cualquier acción a la politización del tema y aleja la posibilidad de constituir una política de revitalización compleja y articulada (Wittig y Olate 2016) La experiencia con lenguas amenazadas en otros países sugiere que si bien la oficialización efectivamente puede ser beneficiosa (véase p. ej. Shohamy 2006), no es condición necesaria, ni mucho menos suficiente, para una revitalización eficaz.^[10] Lagos et al. (2013)

[10] Véanse los estudios de Sallabank (2011) y Hinton (2011). Compare el lector además la situación actual de dos lenguas celtas, el gaélico irlandés y el galés; la vitalidad de la segunda es innegablemente mayor que la de la primera, a pesar de haber gozado el irlandés de reconocimiento y apoyo oficial efectivos por mucho más tiempo que el galés (Mac Giolla Chríost 2005, 2012).

es similarmente escéptico respecto de los resultados que cabe esperar de la oficialización por sí sola en el contexto de la lengua mapuche en Chile.

2 /

Los datos

Zúñiga (2007) citó el *Ethnologue* disponible entonces (Gordon 2005), el cual daba 202.000 hablantes para el *mapuzugun* en Chile en 1982 (incluyendo los dialectos pehuenche y huilliche, este último listado como lengua aparte en aquella fuente) y 100.000 hablantes en Argentina según estimaciones del año 2000. El *Ethnologue* de hoy (Lewis et al. 2016) da estimaciones más recientes, citando el artículo sobre Sudamérica en Moseley (2007), a cargo de la investigadora neerlandesa Mily Crevels: 250.000 hablantes en Chile y 8.620 en Argentina. El total ha disminuido en 20,5%, lo cual corresponde a un aumento de 23,8% para Chile y una disminución de 91,4% para Argentina —si bien el orden de magnitud desde una perspectiva sudamericana se mantiene relativamente constante: las (pocas) grandes lenguas del continente tienen varios millones de hablantes, como el guaraní paraguayo (4.850.000 según Lewis et al. 2016), y las (muchas) pequeñas tienen solo pocos miles o cientos, como el coreguaje en Colombia (2.100 según Lewis et al. 2016).

Según Zúñiga (2007), no obstante, los resultados de la encuesta mapuche del CEP de 2006 sugerían que el número de hablantes en Chile en aquel entonces se encontraba entre unas 150.000 y unas 400.000 personas, dependiendo de qué significa ser hablante y de cuántas personas se autoidentifican como mapuches. A continuación veremos las cifras de ambas encuestas (2006 y 2016) para tener una idea de cómo ha cambiado la situación.

En la Tabla 1-A se aprecia cómo se autoevalúan los encuestados mapuches (M) y no mapuches (NM), tanto aquellos que viven en zonas urbanas (U) como los residentes de zonas rurales (R), en relación con su competencia lingüística. 28 personas de un total de 2.984 declararon hablar el *mapuzugun* mejor que el castellano (MQC), de los cuales todos se identificaron como mapuches y 20 vivían en zonas rurales. De modo similar, de los 95 encuestados que dijeron hablar ambas lenguas

igualmente bien (IQC), 93 eran mapuches, la mayoría de ellos rurales (67). De quienes hablan la lengua indígena peor que el castellano (PQC, 115 en total), 46 de los 110 mapuches son urbanos y 64 son rurales. 271 personas dijeron entender el *mapuzugun* pero no hablarlo (ENH), y en este grupo predominan los mapuches urbanos (144) por sobre los rurales (86). Finalmente, aquellas personas que dijeron no entender ni hablar *mapuzugun* (NENH) ascienden a 2.483, de las cuales la mayor parte son no mapuches (1.488), y en ambos grupos étnicos quienes viven en asentamientos urbanos superan a los rurales (777 vs. 218 y 1.362 vs. 126, respectivamente). La Tabla 1-B expresa estas cifras en términos porcentuales respecto del total de los encuestados.^[11]

La evolución de dichas cifras y porcentajes es clara. La población mapuche urbana ha ido en aumento, lo cual refleja la tendencia nacional: la población urbana aumentó de 14.275.530 (87,7%) en 2006 a 16.069.000 (89,5%) en 2015 (Banco Mundial 2016). Tanto los no mapuches como los mapuches, ya sean urbanos o rurales, dicen ser bastante menos competentes en la lengua indígena que hace diez años.

Con el fin de obtener una idea más simple acerca de dicha competencia lingüística, es posible resumir los diferentes valores asignados a esta variable de modo de binarizarlos, al igual que se hizo en Zúñiga (2007): habla *mapuzugun* vs. no habla *mapuzugun*. Al igual que ese estudio, hemos realizado esta simplificación de dos maneras diferentes, a saber: una “dura”, centrada en la competencia activa, y otra “blanda”, centrada en la competencia pasiva. La primera agrupa los tres primeros valores (habla mejor, habla igual y habla peor que el castellano) como personas con competencia activa (CA); los otros dos (entiende pero no habla y no entiende ni habla) corresponden a personas sin competencia activa (SCA). Según esta definición, solamente los primeros serían hablantes de *mapuzugun*. Las cifras correspondientes pueden apreciarse en la Tabla 2 a continuación.

[11] Al igual que en las otras tablas de este tipo, las cifras aparecen aproximadas al primer decimal después de la coma, lo cual da lugar a aparentes inconsistencias (p. ej. 0,3% + 0,7% = 0,9% en la columna de MQC para 2016; una aproximación al tercer decimal daría 0,267% + 0,668% = 0,936%). Dichas inconsistencias, sin embargo, no resultan de errores de cálculo, y los porcentajes solo buscan orientar al lector de manera aproximada; las cifras reales provenientes de la encuesta son aquellas que se refieren a los encuestados.

TABLA 1A / Hablantes del mapuzugun, según competencia (encuestados)

	MQC		IQC		PQC		ENH		NENH		Total	
	2006	2016	2006	2016	2006	2016	2006	2016	2006	2016	2006	2016
MU	11	8	41	26	68	46	204	144	578	777	902	1.001
MR	42	20	121	67	71	64	89	86	258	218	581	455
Total M	53	28	162	93	139	110	293	230	836	995	1.483	1.456
NMU	0	0	2	1	8	5	26	34	867	1.362	903	1.402
NMR	2	0	11	1	21	0	45	7	503	126	582	134
Total NM	2	0	13	2	29	5	71	41	1.370	1.488	1.485	1.536
Total M+NM	55	28	175	95	168	115	364	271	2.206	2.483	2.968	2.992

Fuente: Datos de encuestas CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, años 2006 y 2016.

TABLA 1B / Hablantes del mapuzugun, según competencia (porcentajes)

	MQC		IQC		PQC		ENH		NENH		Total	
	2006	2016	2006	2016	2006	2016	2006	2016	2006	2016	2006	2016
MU	0,4%	0,3%	1,4%	0,9%	2,3%	1,5%	6,9%	4,8%	19,5%	26,0%	30,4%	33,5%
MR	1,4%	0,7%	4,1%	2,2%	2,4%	2,1%	3,0%	2,9%	8,7%	7,3%	19,6%	15,2%
Total M	1,8%	0,9%	5,5%	3,1%	4,7%	3,7%	9,9%	7,7%	28,2%	33,3%	50,0%	48,7%
NMU	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,3%	0,2%	0,9%	1,1%	29,2%	45,6%	30,4%	46,9%
NMR	0,1%	0,0%	0,4%	0,0%	0,7%	0,0%	1,5%	0,2%	16,9%	4,2	19,6%	4,5%
Total NM	0,1%	0,0%	0,4%	0,1%	1,0%	0,2%	2,4%	1,4%	46,2%	49,8%	50,0%	51,3%
Total	1,9%	0,9%	5,9%	3,2%	5,7%	3,8%	12,3%	9,1%	74,3%	83,2%	100,0%	100,0%

Fuente: Datos de encuestas CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, años 2006 y 2016.

Ahora bien, la simplificación “blanda” agrupa los cuatro primeros valores (o sea, los tres de la interpretación “dura” más aquellos encuestados que dijeron entender el *mapuzugun* pero no hablarlo) bajo personas con competencia activa o pasiva (CAP). Las personas que dicen no hablar ni entender la lengua mapuche son aquellas sin competencia activa ni pasiva según este criterio (SCAP). Las cifras correspondientes pueden apreciarse en la Tabla 3 a continuación.

Un resultado que se aprecia con claridad en estos cuadros resumidos es el hecho de que solo una minoría de quienes se autoidentificaron como mapuches dijera ser competentes en la lengua, situación que se ha agravado entre 2006 y 2016. Los mapuches que sostuvieron tener competencia activa (resumen “duro”) hace una década eran 23,9% (= 354/1.483), y dicha cifra cayó a 15,9% (= 231/1.456) en 2016. Incluso si se considera competencia activa y pasiva (resumen “blando”), eran 43,6% en 2006 (= 647/1.483) y ahora solo 31,7% (= 461/1.456). Las diferencias entre encuestados mapuches y no mapuches son significativas, por supuesto, así como también lo son, en líneas generales, aquellas entre la población urbana y la rural.

Al extrapolar estas cifras a la población total, Zúñiga (2007) llegó a una estimación de cuántos hablantes tenía el *mapuzugun* en Chile en 2006. Según el censo de 2002, 602.677 personas se autoidentificaron como mapuches; por lo tanto, el número de hablantes se habría localizado entre 143.862 (competencia activa, 23,9%) y 262.935 (competencia activa y pasiva, 43,6%). Haciendo el mismo ejercicio, según el censo de 2012, 1.442.214 personas se autoidentificaron como mapuches; por lo tanto, el número de hablantes se localizaría entre 229.312 (competencia activa, 15,9%) y 457.182 (competencia pasiva, 31,7%). Sin embargo, nótese el dato poblacional de 1992 (928.060 mapuches), según el cual dichas cifras llegarían a 221.533 (23,9%) y 404.892 (43,6%) respectivamente. El total de personas que se han autoidentificado como mapuches en estos tres censos ha variado significativamente, lo cual con toda probabilidad se debe al menos a tres factores independientes: el aumento poblacional, una valoración positiva de la identidad indígena (en particular de la mapuche) y diferencias metodológicas importantes entre los tres censos. En consecuencia, no estamos en condiciones de presentar

cifras actualizadas basadas en la encuesta mapuche CEP de 2016. El orden de magnitud de 250.000 dado en Lewis et al. (2016) sigue siendo una estimación razonable.

Las cifras presentadas hasta ahora configuran una especie de fotografía de la situación en 2006 y 2016 —aun cuando deben entenderse sujetas a las limitaciones propias del instrumento, tanto metodológicas como conceptuales. Otros datos recogidos por la encuesta complementan dichas cifras y añaden información que permite especular acerca de la situación futura. Por ejemplo, la Tabla 4 a continuación resume cifras respecto de con quién aprendieron quienes dicen saber algo de *mapuzugun* (MU y MR se refieren a mapuches urbanos y rurales respectivamente; NMU y NMR son los correspondientes grupos no mapuches. “Otro+” agrupa tanto la categoría “otro” propiamente tal de la encuesta como “con la pareja”, “no sabe” y “no contesta”).^[12]

Obsérvense nuevamente en la Tabla 4 las importantes diferencias entre zonas rurales y las urbanas, así como también aquellas entre mapuches y no mapuches. *Grosso modo*, los mapuches (urbanos y rurales) dicen continuar aprendiendo la lengua indígena con algún pariente, mientras que los no mapuches la aprenden sobre todo de otras personas, si bien un 19,7% de los no mapuches urbanos dicen aprenderla de algún pariente diferente de los padres y los abuelos. Nótese especialmente el marcado descenso de las cifras de aprendizaje de los abuelos (quienes tradicionalmente se quedan más en el campo en contextos de migración hacia la ciudad) para los no mapuches; al parecer, los urbanos además ya no aprenden el *mapuzugun* tanto de conocidos (40,5% → 13,2%), pero los rurales dan mucha más importancia a los conocidos como personas con las cuales aprender la lengua indígena (26,6% → 44,2%).

La Tabla 5 a continuación resume las respuestas de los encuestados a la pregunta de con qué frecuencia hablaban en *mapuzugun*. No debería sorprender que los mapuches lo hablen con mayor frecuencia que los no mapuches, ni que la lengua indígena se utilice más frecuentemente en

.....
[12] Al igual que los cuadros anteriores, las Tablas 4 a 7 incluyen información de la encuesta mapuche CEP de 2006, pero estos últimos reportan cifras presentadas de manera algo diferente de Zúñiga (2007), por la manera en que dicho artículo trató diversos residuos. Hemos adaptado la presentación aquí para facilitar la comparación y la comprensión.

TABLA 4 / Con quién se aprende el *mapuzugun*

	MU		MR		NMU		NMR	
	2006	2016	2006	2016	2006	2016	2006	2016
Padres	29,0%	28,5%	53,6%	46,2%	5,4%	0,0%	20,3%	1,4%
Padre/ madre	17,0%	16,0%	15,8%	13,4%	2,7%	5,6%	16,5%	0,6%
Abuelos	26,5%	24,3%	16,7%	25,3%	16,2%	4,3%	13,9%	2,6%
Otro pariente	7,1%	6,5%	3,7%	5,1%	8,1%	19,7%	6,3%	2,9%
Conocido	11,1%	6,3%	3,7%	2,9%	40,5%	13,2%	26,6%	44,2%
Profesor	3,1%	8,3%	1,5%	1,9%	10,8%	15,0%	1,3%	28,1%
Otro+	6,2%	10,2%	5,0%	5,2%	16,2%	42,2%	15,2%	20,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Datos de encuestas CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, años 2006 y 2016.

zonas rurales que en zonas urbanas (suponiendo que la zona de residencia de los encuestados es un indicador confiable al respecto). Las cifras que son especialmente preocupantes, no obstante, son la disminución de uso diario por parte de los no mapuches y por parte de los mapuches rurales, pues los espacios rurales son relacionados con los circuitos de uso tradicionales (casi 10%), pero también el retroceso del uso del *mapuzugun* en ocasiones especiales, tanto por mapuches urbanos como rurales, y muy particularmente el notable aumento de personas que no lo hablan casi nunca. (“Otro” agrupa “no sabe” y “no contesta” en este cuadro.)

La Tabla 6 a continuación combina los datos de frecuencia (F = “frecuentemente”, A/V = “a veces”, R/V = “rara vez”, N = “nunca”) con información acerca de los temas que se tratan en lengua mapuche según las declaraciones de los encuestados.^[13] El idioma debería mostrar cifras muy superiores para todos los temas si fuera vital; incluso en el campo, los temas familiares y personales, y aun aquellos relacionados con ceremonias no se discuten frecuentemente en *mapuzugun*, sino en castellano. Al igual que se observó en Zúñiga (2007) respecto de 2006, lo alarmante no es sólo el bajo porcentaje de hablantes en la columna

[13] Presentamos aquí los datos solo para 2016 porque aquellos de 2006 reportaban respuestas ligeramente diferentes, a saber: “frecuentemente”, “a veces”, “nunca”.

TABLA 5 / Con qué frecuencia se habla el mapuzugun

	MU		MR		NMU		NMR	
	2006	2016	2006	2016	2006	2016	2006	2016
A diario	5,2%	5,3%	31,5%	21,6%	2,6%	0,0%	8,8%	0,0%
Varias/semana	4,6%	7,3%	12,0%	13,9%	5,3%	0,0%	10,0%	1,0%
Una/semana	5,2%	2,8%	5,9%	7,6%	5,3%	0,0%	15,0%	0,8%
Varias/mes	4,6%	7,6%	4,6%	8,5%	5,3%	5,0%	1,3%	28,8%
Una/mes	3,4%	3,7%	4,6%	3,0%	2,6%	0,0%	2,5%	0,0%
Varias/año	11,1%	10,5%	7,4%	5,3%	2,6%	1,3%	3,8%	3,6%
Ocasiones esp.	33,3%	15,8%	17,0%	7,5%	34,2%	16,7%	23,8%	4,3%
(Casi) nunca	31,5%	45,7%	15,7%	31,4%	39,5%	62,1%	33,8%	61,5%
Otro	0,9%	1,4%	1,2%	1,2%	2,6%	14,9%	1,3%	0,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Datos de encuestas CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, años 2006 y 2016.

TABLA 6 / De qué se habla en mapuzugun (2016)

	Mapuche urbanos				Mapuche rurales			
	F	A/V	R/V	N	F	A/V	R/V	N
Familia	6,1%	14,3%	26,8%	52,3%	17,3%	29,3%	18,9%	33,7%
Pers.	6,6%	12,9%	20,0%	59,1%	17,4%	30,5%	15,0%	36,0%
Salud	5,4%	8,7%	21,0%	62,1%	15,6%	26,8%	16,7%	39,7%
Trabajo	4,6%	7,5%	15,7%	71,4%	11,4%	23,3%	16,7%	46,8%
Deportes	2,7%	6,9%	10,6%	79,3%	5,6%	8,4%	13,2%	71,2%
Política	5,1%	5,5%	8,5%	80,4%	4,6%	5,7%	6,4%	81,9%
Cerem.	6,6%	12,5%	13,7%	65,2%	13,3%	27,3%	18,0%	40,1%

Fuente: Datos de encuestas CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, años 2006 y 2016.

TABLA 7 / En qué lengua se habla con niños pequeños

	MU		MR	
	2006	2016	2006	2016
Castellano	92,6%	88,9%	78,4%	81,3%
<i>Mapuzugun</i>	2,2%	4,9%	14,8%	13,6%
Otra	5,3%	0,3%	5,9%	1,1%

Fuente: Datos de encuestas CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, años 2006 y 2016.

“frecuentemente”, sino muy especialmente el alto número de hablantes en la columna “nunca”.

Finalmente, la Tabla 7 muestra las cifras más alarmantes de todas: aquellas relacionadas con la transmisión del *mapuzugun* y, en consecuencia, con su porvenir inmediato. Si bien el porcentaje de mapuches urbanos que dice usar la lengua con niños pequeños (propios o ajenos) ha aumentado en la última década, los niveles siguen siendo extremadamente bajos, e incluso parecen haber bajado un poco en zonas rurales. Si el *mapuzugun* fuera una lengua vigorosa, por ejemplo en las zonas rurales, los porcentajes deberían al menos estar invertidos o, idealmente, llegar a 100% para la lengua indígena. Esta misma tendencia se encuentra reportada en todos los estudios desarrollados en el período intermedio de la aplicación de estas encuestas (Gundermann 2005; Gundermann et al. 2008, 2009, 2011; Olate et al. 2013; Olate 2014; Henríquez 2014, 2015).

3 /

Conclusiones

3.1 *Qué se ha hecho*

Sin duda hay una mayor sensibilización en Chile que hace diez años sobre el estado del *mapuzugun* y respecto del espacio central que debería tener entre las demandas de la sociedad mapuche, lo cual ha llevado a diversos acontecimientos favorables. En primer lugar, se han instaurado cursos regulares de lengua y cultura indígenas en varias universidades tra-

dicionales del país. En segundo, desde 2006 se han realizado no pocas acciones en favor de la vitalidad de la lengua mapuche. En 2007 se formó la Red por los Derechos Educativos y Lingüísticos de los Pueblos Indígenas de Chile (REDEIB). En 2013 se creó la Academia Nacional de la Lengua Mapuche, institución organizada fuera del marco gubernamental, con un importante componente juvenil y de objetivos muy distintos a los de las tradicionales academias de la lengua castellana en Hispanoamérica. Los últimos dos años se han organizado internados lingüísticos y numerosos cursos de *mapuzugun* fuera del ámbito universitario. (La importancia de dichas acciones radica en que los procesos e instituciones que emergen son activados y organizados desde las organizaciones mismas y no desde la política, véase Wittig y Olate 2016.) En tercer lugar, por lo que respecta a la participación de estudiantes mapuches en la educación superior en La Araucanía, la matrícula de estudiantes mapuches ha aumentado en 22% en los últimos 5 años para la Universidad de La Frontera y la Universidad Católica de Temuco^[14] (universidades que cuentan con instrumentos para dar cuenta de la “ascendencia mapuche declarada”, AMD). En cuarto lugar, el tema de la revitalización de la lengua ha cobrado importancia en los encuentros de estudiantes mapuches, lo que ha hecho que un actor generacional ausente hasta hace poco (los jóvenes mapuches con vida universitaria) entrara en acción. Por último, la oficialización de la lengua en las comunas de Galvarino (2013) y Padres Las Casas (2014) ciertamente también ha sido favorable, aunque haya llevado en el mediano plazo a la politización del tema de la revitalización.

En líneas generales, dicha politización se produjo como sigue (véase Wittig y Olate 2016 para un análisis y más detalles). La Contraloría

.....
[14] No hemos podido encontrar estudios que den cuenta de la situación en la Zona Central, si bien las cifras correspondientes a estudiantes indígenas (no solo mapuches) parecen ser mucho menores (5% en la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación y 1% en la Universidad de Playa Ancha; los autores agradecen a Paulina Peña de la UMCE y Carlos González de la UPLA por esta información). La Universidad de Chile informó en un encuentro realizado en 2015 un aumento de estudiantes indígenas de 6% entre 2010 y 2015, destacando a mapuches y aimaras (<http://www.uchile.cl/noticias/113672/reflexiones-sobre-inclusion-de-pueblos-origenarios>). La Universidad de Santiago de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile no recogen información de matrícula que permita discriminar por adscripción étnica. Al parecer, las universidades de la Zona Central simplemente ponen menos atención a las cuestiones indígenas.

General de la República estableció con su dictamen N° 45.010 de 2014 que resultaba razonable que la administración política del Estado diera “el mismo tratamiento” al castellano y a la lengua mapuche, en especial buscando conformidad con la Ley N° 19.253 (que promueve el reconocimiento, respeto y protección de las culturas e idiomas indígenas). Dicha resolución estipula que el gobierno regional de la IX Región puede “dictar un reglamento para regular el reconocimiento oficial del idioma *mapuzugun* en el respectivo territorio”. Esta propuesta de oficialización contó con el apoyo de algunas organizaciones mapuches y con el respaldo de las autoridades políticas regionales durante el período en que Francisco Huenchumilla fue intendente regional (marzo de 2014 a agosto de 2015). Las más importantes de dichas organizaciones son la REDEIB y la Academia Nacional de la Lengua Mapuche, mencionadas anteriormente, así como la Federación Mapuche de Estudiantes y el partido político regional Wallmapuwen.^[15] Este último ha asumido un cierto protagonismo dentro de todo el movimiento en favor de la oficialización, transformándola en una de sus banderas políticas.

No obstante, el siguiente intendente, Andrés Jouannet, comenzó su gestión congelando el proceso. Wallmapuwen lideró el consiguiente rechazo ciudadano, acusando al intendente de “secuestrar el derecho a hablar nuestra lengua” e incluso llegando a exigir, junto con algunos movimientos ciudadanos ambientalistas y regionalistas, su renuncia. En la prensa local se publicaron imágenes de activistas con una bandera mapuche y un cartel en el que se leía “*Pewkayal Jouannet*” (‘hasta la vista / adiós, Jouannet’). El medio de comunicación mapuche Mapuexpress utilizó este mismo enunciado para titular una columna de opinión relativa a estos acontecimientos. De este modo, se instaló una campaña política con un eslogan en *mapuzugun* (propuesto como equivalente de un coloquial y enérgico “Chao, Jouannet”).

[15] Según la página web del partido, ‘los integrantes del Wallmapu’ o ‘compatriotas del país mapuche’. La expresión *wallmapu* significa literalmente ‘tierra / territorio circundante’, pero denota en especial el territorio histórico de asentamiento mapuche en el Cono Sur, cuyos límites precisos en diferentes momentos son, como cabe esperar, materia de debate por parte de historiadores, antropólogos, políticos y juristas.

El intendente Jouannet solicitó en junio de 2016 al Consejo Regional de La Araucanía, que ya había respaldado la propuesta de oficialización en una sesión a comienzos de 2015, la asignación de recursos para efectuar una Consulta Indígena —en conformidad con el Convenio N° 169 de la OIT y el Decreto Supremo N° 66— para recoger la opinión de diversas comunidades mapuches acerca de la oficialización del *mapuzugun* en toda la IX Región. No está de más puntualizar, sin embargo, que más que una oficialización en el sentido habitual que tiene dicho término en el campo de la política lingüística (a saber: medidas que abarquen la totalidad de las actividades de la comunidad e impongan condiciones a toda la población de un territorio), lo que aquí se discute es solo un paquete de medidas aplicables a ámbitos de interacción oficiales y a segmentos específicos de la población regional. Al instalarse en la esfera de lo político, las proyecciones iniciales relativas a lo estrictamente lingüístico han cedido terreno y, con ello, se ha reorientado el debate hacia el dominio más amplio de las reivindicaciones interétnicas.

3.2. *Qué falta por hacer*

Aun cuando los acontecimientos favorables mencionados al comienzo de la subsección precedente son esperanzadores, es difícil estimar el impacto que tendrán en el mediano y largo plazo. Tanto las consideraciones hechas en la sección sobre vitalidad etnolingüística como los datos presentados en la sección precedente son inquietantes. Tal como se dijo en Zúñiga (2007), no hay contradicciones —la evidencia muestra una lengua minoritaria y minorizada que sigue siendo abandonada por un número sustancial de sus hablantes— y la situación se ha agravado en la última década. Si bien el estudio anterior aseveró que no nos encontramos frente a una lengua moribunda, sino a un idioma cuyo estado de salud es crítico en el sentido de que su sobrevivencia se decidiría en los próximos años, la recomendación hecha entonces sigue siendo válida y no ha hecho sino volverse más acuciante.

El Estado ciertamente tiene un importante papel tripartito que desempeñar. En el plano simbólico, es importante dar presencia y reconocimiento a la cultura y el idioma indígenas en todos los ámbitos posibles de la esfera pública. En el plano de la gestión, el Programa de Educación

Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación debe contar con profesores idóneos (o sea, hablantes nativos competentes con formación pedagógica), métodos y programas apropiados y una cobertura adecuada en todas las zonas de alta densidad de población indígena. En cuanto al fomento, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena debe apoyar iniciativas de la sociedad civil que posibiliten tanto el aprendizaje como el uso del *mapuzugun* —pero también es importante que el Estado en su totalidad amplíe los ámbitos donde se pueda y quizás se deba utilizar la lengua mapuche (por lo pronto: la administración pública y las actividades relacionadas con la cultura, tanto tradicional como moderna). Véase Loncon (en este volumen) para una discusión acerca de estos y otros aspectos del apoyo estatal a la lengua indígena.

Actualmente se conocen cuatro modelos básicos de revitalización: escolar (con diferentes modalidades, como educación bilingüe, inmersión, etc.), comunitario (centrado en actividades extra- y para-escolares, pero en ocasiones también en sucedáneos de actividades escolares ineficaces), familiar (de más difícil implementación y seguimiento) y de educación de adultos (de mayor relevancia en etapas terminales del abandono de la lengua indígena).^[16] La aplicación de estos modelos muestra resultados diversos, dependiendo del contexto político, social, económico y geográfico particular. Los observadores más optimistas suelen citar el caso excepcionalmente exitoso de revitalización de la lengua hebrea, donde los cuatro modelos de revitalización no compitieron, sino que se complementaron mutuamente en un solo gran proceso de avivamiento sostenido (con un apoyo estatal difícil de sobrestimar, por cierto). No obstante, las experiencias habituales de éxito modesto o dudoso, con lenguas indoamericanas (p. ej., el hualapai y el piesnegros) y polinesias (el hawaiano) en EE.UU., así como con el gaélico escocés en Escocia y el maorí en Nueva Zelandia, sugieren que el agente decisivo en cualquier proceso de revitalización exitoso es la sociedad civil. Los abuelos y los padres deben enseñarles a los niños *mapuzugun* —el colegio, los medios de comunicación masiva y los

[16] Véase Hinton (2011) para una discusión de casos de aplicación reciente de estos cuatro modelos, especialmente en casos seleccionados en EE.UU.

miembros no hablantes de las redes sociales se encargarán de la enseñanza y la práctica del castellano—; el Estado debe apoyar el proceso de aprendizaje (¡y el uso!) a través de las escuelas públicas. Por otro lado, las comunidades mapuches deben hacer uso de todos los espacios a su disposición (ceremonias, encuentros, trabajo, deportes, vida diaria) para utilizar la lengua indígena. Si bien la responsabilidad principal de la mantención del *mapuzugun* es de la propia sociedad mapuche, no es menos cierto que, dada la historia de estigmatización y poca valoración de la etnia y su lengua, la tarea es compleja y no se reduce únicamente a la acción del Estado y los mapuches. Una revitalización exitosa requiere de la participación comprometida de la sociedad civil en su conjunto, pero no basta con que se enseñe y use la lengua en el seno familiar y las comunidades y escuelas reciban apoyo del Estado. Es toda la población que genera redes interculturales la que debe comprometerse con una mirada distinta de la mirada monocultural y monolingüe que se ha plasmado históricamente tanto en el sistema educativo nacional como en las relaciones civiles de Chile. La tarea de la revitalización de la lengua indígena es responsabilidad tanto de los mapuches como de los no mapuches y necesita una mirada inclusiva hacia nociones como la interculturalidad y el bilingüismo, herramientas que aportan al desarrollo de una sociedad civil con ciudadanos conscientes, comprensivos, informados y con memoria histórica.

Referencias /

- Antimil, J. y A. Olate. “Procesos sociolingüísticos, historia y colonialismo chileno en una comunidad rural mapuche”. En arbitraje para *Universum*.
- Austin, P. y J. Sallabank (eds.) (2011). *The Cambridge Handbook of Endangered Languages*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Aylwin, J., H. Carrasco, J. Flores y M. A. Relmuan (1997). “Historia de dos comunidades mapuche de La Araucanía: etnicidad y relaciones interculturales”. Temuco: Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de La Frontera.
- Banco Mundial (2016). *World Bank Open Data*. Versión en línea: <http://data.worldbank.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS> (consultada el 01.10.16).

Brenzinger, M. (ed.) (2007). *Language Diversity Endangered*. Berlin: Mouton de Gruyter.

Centro de Estudios Públicos (2002). “Estudio nacional de opinión pública N°15, tercera serie. Tema especial: una radiografía de los mapuche”. *Documento de Trabajo* N° 345. Santiago.

--- (2007). “Los mapuche rurales y urbanos hoy”. *Documento de Trabajo* N° 367. Santiago.

--- (2016). “Los mapuche rurales y urbanos hoy, Marzo-Mayo 2016”. Santiago.

Comunidad de Historia Mapuche (2012). *Ta in fjike xipa rakizuameluwün. Historia, colonialismo y resistencia desde el país mapuche*. Temuco: Ediciones Comunidad de Historia Mapuche.

--- (2015). *Awükan ka kuxankan zugu wajmapu mew. Violencias coloniales en Wajmapu*. Temuco: Ediciones Comunidad de Historia Mapuche.

Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (2005). *AZÜMCHEFE. Hacia la escritura del mapuzugun. Potencialidad lingüística del grafemario azümcheffe*. Temuco.

Coña, P. (2002). *Lonco Pascual Coña ñi tuculpazugun. Testimonio de un cacique mapuche*. 7ª edición. Santiago: Pehuén.

Fishman, J. (1991). *Reversing Language Shift. Theoretical and Empirical Foundations of Assistance to Threatened Languages*. Clevedon: Multilingual Matters.

Fishman, J. (ed.) (2001). *Can Threatened Languages Be Saved?* Clevedon: Multilingual Matters.

Gianelli, L. (2007). “Dominios y redes de empleo del mapuzugun en el marco rural mapuche”. *Signos Lingüísticos* 5.

González, R. y B. Mackenna. “Relaciones interculturales entre mapuche y no-mapuche: desigualdad, segregación y autonomía”. En este volumen.

Gordon, R. (ed.): *Ethnologue: Languages of the World*. Fifteenth edition. Dallas: SIL International, 2005. Versión en línea: <http://www.ethnologue.com/> (consultada el 23.03.06).

Gundermann, H. (2005). “Estudios del contexto sociolingüístico de comunidades aymaras, atacameñas y mapuche de Chile”. En: Jorge Vergara y Hans

Gundermann (eds.): *Descripción del contexto sociolingüístico en comunidades indígenas de Chile*. Santiago: Programa de Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación – Programa Orígenes.

___ (2014). “Orgullo cultural y ambivalencia: actitudes ante la lengua originaria en la sociedad mapuche originaria”. *Revista de Lingüística Teórica y Aplicada* 52.

Gundermann, H., J. Caniguan, A. Clavería y C. Faúndez (2008). *Perfil sociolingüístico de comunidades mapuche de la región del Biobío, Araucanía, los Ríos y los Lagos*. UTEM: Informe de investigación CONADI-UTEM.

___ (2009). “Permanencia y desplazamiento, hipótesis acerca de la vitalidad del mapudungun”. *Revista de Lingüística Teórica y Aplicada* 47.

___ (2011). “El mapudungun, una lengua en retroceso”. *Atenea* 503.

Henríquez, M. (2014). “Estado del mapudungun en comunidades pewenches y lafkenches de la región del Bío-Bío: el caso de los escolares”. *Revista de Lingüística Teórica y Aplicada* 52.

___ (2015). “Ámbitos de uso del mapudungun en comunidades pewenches y lafkenches de la región del Bío-Bío”. *Lingüística y Literatura* 31.

Hinton, L. “Revitalization of endangered languages”. En Austin y Sallabank (2011), pp. 291-311.

Imilan, W. (2014). “Experiencia *warriache*: espacios, *performances* e identidades *mapuche* en Santiago”. En: Walter Imilan, Alejandro Garcés y Daisy Margarit (eds.): *Poblaciones en movimiento. Etnificación de la ciudad, redes e integración*. Santiago: Ediciones Alberto Hurtado.

Lagos, C. (2012). “El Mapudungun en Santiago de Chile: vitalidad y representaciones sociales en los mapuche urbanos”. *Revista de Lingüística Teórica y Aplicada* 50.

___ (2013). “Revitalización lingüística del mapudungún en entornos urbanos y no urbanos en Chile: el impacto del programa de educación intercultural bilingüe (PEIB)”. *Lenguas Modernas* 41.

Lagos, C., M. Espinoza y D. Rojas (2013). “Mapudungun according to its speakers: Mapuche intellectuals and the influence of standard language ideology”. *Current Issues in Language Planning*, 14:3-4.

Landweer, L. (2000). "Endangered languages. Indicators of ethnolinguistic vitality". *Notes on Sociolinguistics* 5.1.

Lewis, P., G. Simons y C. Fennig (eds.): *Ethnologue: Languages of the World, Nineteenth Edition*. Dallas: SIL International, 2016. Versión en línea: <http://www.ethnologue.com> (consultada el 01.10.16).

Loncon, E. "Políticas públicas de lengua y cultura aplicada a la lengua mapuzugun". En este volumen.

Mac Giolla Chríost, D. (2005). *The Irish Language in Ireland. From Góidél to Globalisation*. Abingdon: Routledge.

___ (2012). "A question of national identity or minority rights? The changing status of the Irish language in Ireland since 1922". *Nations and Nationalism* 18.3.

Moseley, Ch. (ed.) (2007). *Encyclopedia of the World's Endangered Languages*. Oxford: Curzon Press.

___ *UNESCO Atlas of the World's Languages in Danger of Disappearing*. UNESCO/Routledge, 2016. Versión en línea: <http://www.unesco.org/culture/ich/index.php?pg=00206> (consultada el 01.10.16).

Olate, A. (2014). "Transmisión generacional del mapudungun en una comunidad bilingüe". En Azócar, Alonso; Luis Nitrihual y Aldo Olate (eds.): *Lenguas, Literatura y Comunicación. 20 años de investigación en la Universidad de La Frontera*. Temuco: Colección Espiral Social.

Olate, A. y M. Henríquez (2010). "Actitudes lingüísticas de profesores mapuche de educación básica: vigencia y enseñanza del mapudungun en el contexto educativo". *Literatura y Lingüística* 22.

Olate, A., P. Alonqueo y J. Caniguan (2013). "Interactividad lingüística castellano/mapudungun de una comunidad rural bilingüe". *Alpha* 37.

Sallabank, J. "Language policy for endangered languages". En Austin y Sallabank (2011), pp. 278-290.

Shohamy, E. (2006). *Language Policy: Hidden Agendas and New approaches*. London: Routledge.

Stuchlik, M., F. Salinas y T. Gottlieb (1999). *La vida en mediería: mecanismos de reclutamiento social de los mapuche*. Santiago: SOLES Ediciones.

Wittig, F. (2009). “Desplazamiento y vigencia del mapudungun en Chile: Un análisis desde el discurso reflexivo de los hablantes urbanos”. *Revista de Lingüística Teórica y Aplicada* 47.

___ (2011). “Adquisición y transmisión del Mapudungun en hablantes urbanos”. *Literatura y Lingüística* 23.

Wittig, F. y A. Olate (2016). “El mapuzugun en La Araucanía. Apuntes en torno al desfase entre la politización de la lengua y la heterogeneidad sociolingüística local”. *Revista univerSOS*.

Wurm, S. (ed.) (1996). *Atlas of the World's Languages in Danger of Disappearing*. 1ª edición. Canberra: Pacific Linguistics.

___ (2001). *Atlas of the World's Languages in Danger of Disappearing*. 2ª edición. París: UNESCO.

Zúñiga, F. (2006). *Mapudungun. El habla mapuche. Introducción a la lengua mapuche*, con notas comparativas y un CD. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

___ (2007). “*Mapudunguwelaymi am?* ‘¿Acaso ya no hablas *mapudungun*? Acerca del estado actual de la lengua mapuche”. *Estudios Públicos* 105.

Políticas públicas de lengua y cultura aplicada al *mapuzugun*

Elisa Loncon A.

Universidad de Santiago

Resumen /

En este artículo se discuten los resultados de la encuesta mapuche CEP 2016, sobre la lengua *mapuzugun* y la educación intercultural bilingüe.

Se problematiza el desplazamiento del idioma y su sustitución por el castellano y el rol de las políticas públicas en su mantención y desarrollo.

El análisis se realiza desde el paradigma intercultural, los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos indígenas.

Se trata de explicar por qué disminuyó porcentualmente en 11% la práctica del *mapuzugun* en un periodo de diez años.

Se expone, a su vez, que el programa de educación intercultural bilingüe tiene una buena evaluación entre los mapuche rurales y urbanos.

El estudio muestra que la sola acción de la escuela y de un programa bilingüe restringido a una parte de la población mapuche es insuficiente para el desarrollo del bilingüismo en lengua indígena.

Resumen en mapuzugun /

Tüfa chi küzaw mew inarumegey ka gütxamtugey epu waranka mari kayu txipantu mew gümitugelu kiñeke ramtukawün zugu mew mapuzugun ka epu rume kimün ñi zugu.

Kiñeñpülekünügey mapuzugun ka wüneley winkazugun zugu tukulpagey tüfa chi küzaw mew, ka chumgechi wiño wütxampüramgetuafuy.

Pu mapuche ñi zuam ka ñi amulnieafel ñi zugu egün mew inarumegey tüfa chi zugu.

Chumgelu am yom amulerpuy ñi mapuchezuguwenon pu che mari txipantu mew.

Tukulpagey ka ñi küme amulen epu rume kimün pu lof ka waria mew mülechi pu mapuche ñi pin mew.

Welu chillkatuwe ruka ñi epu rume kimün amulniel, rume püchingey epu rume zugun ñi azümafel ta che.

Introducción /

Chile tiene una política lingüística educativa aplicada a los pueblos indígenas que se viene construyendo desde hace 30 años, la que es liderada por el Ministerio de Educación (MINEDUC) y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). El enfoque teórico de esta política no es intercultural ni propicia el desarrollo del bilingüismo aditivo, si se analiza desde la perspectiva intercultural crítica y descolonizante (Tubino 2005; Schmelkes 2002; Walsh 2002) y desde el enfoque de derechos individuales y colectivos del cual son titulares los pueblos indígenas.

Los resultados respecto del uso del idioma mapuche muestran una disminución de un 11% desde el año 2006 a la fecha (encuesta mapuche CEP 2016). Ello refleja que los esfuerzos emprendidos en la revitalización del idioma no son suficientes: se requieren políticas lingüísticas educativas integrales y transversales en todas las instituciones públicas y un esfuerzo que vaya más allá de los pueblos indígenas, asumiendo como corresponsables a la sociedad chilena en la mantención del idioma.

La enseñanza de la lengua indígena en la escuela responde a una demanda histórica de las comunidades mapuche^[1] y que se hace efectivo recién con la creación del Sector de Lengua Indígena en el currículum nacional (SLI 2009). Para ello, el MINEDUC aprobó el año 2006 los contenidos mínimos obligatorios y elaboró los planes y programas de

[1] Se omite la pluralización de la palabra mapuche con la “s” de la gramática castellana, recomendada por la Academia Chilena de la Lengua, para dar espacio de expresión a la lengua mapuche con su propia gramática, siguiendo la trayectoria que han asumido los defensores de la lengua *mapuzugun* en los últimos años, en la que no existe la pluralización de sustantivos, pues en dicha lengua cuando ello es necesario se recurre al uso de un numeral, se pluraliza el adjetivo o se utiliza el colectivizador.

estudio de la lengua indígena *mapuzugun*. También promovió la formación del Educador Tradicional y de la Dupla Pedagógica, entidades a cargo de la enseñanza en el aula. Lo último se hizo en el marco del Decreto 280 del año 2009, que tiene por objeto regular la implementación de la EIB en zonas de alta concentración indígena. A pesar del valor que tiene el programa para los pueblos indígenas, este no es lo más importante para el presupuesto del MINEDUC; según los datos de la Dirección de Presupuesto (DIPRES), el programa EIB en el año 2012 tuvo una participación del 0,04% del presupuesto destinado a la Subsecretaría de Educación; pese a que hubo más recursos entre los años 2009-2013, el porcentaje es inferior al crecimiento del presupuesto de la institución, el cual es superior al 45% (DIPRES 2013).

1 /

Presentación del problema

Las demandas por la lengua y cultura mapuche por parte de organizaciones son de carácter histórico. En la década de 1930 la Sociedad Caupolicán fue la primera en posicionar en el debate público la urgencia de construir y exigir una educación propiamente mapuche (Marimán 2008). Estas no son atendidas por las políticas estatales hasta fines del siglo XX, en el contexto de lucha reivindicativa por los derechos del pueblo mapuche, periodo que, por sus características, es reconocido por Bengoa (2000) como “la emergencia indígena”, aunque las demandas indígenas no son asumidas en su totalidad por el Estado, los pueblos indígenas aún no tienen reconocimiento constitucional, no hay reconocimiento de los derechos lingüísticos de los pueblos respectivos ni hay una política educativa de carácter intercultural para todos, como lo demandan los pueblos (RED EIB-CHILE). Así, queda en evidencia el carácter colonial del Estado de Chile, con una democracia que excluye la participación de los pueblos originarios en la toma de decisión.

1.1. Contexto de las demandas de políticas educativas

A inicio de la década de los noventa y en el marco de los procesos de reforma educativa, el Ministerio de Educación (MINEDUC) convocó a

las escuelas a formular Programas de Mejoramiento Educativo (PME) en el marco de la descentralización de las políticas, la autonomía curricular y la contextualización de los aprendizajes. Esta iniciativa en las regiones con presencia indígena fue liderada por el Programa MECE/RURAL, con los microcentros educativos en contextos indígenas (Williamson y Flores 2015), y estimuló la elaboración de los PME con la integración de la lengua y cultura local a través de diferentes expresiones, como la poesía, el canto y el juego, entre otras. Así, las lenguas indígenas y las culturas fueron consideradas medios para el mejoramiento de los aprendizajes por parte de los profesores (Loncon, Martínez y Breveglieri 1997). En el mismo periodo se desarrollaron otras experiencias similares en comunidades indígenas apoyadas por organizaciones no gubernamentales (ONG), sin embargo, no fue hasta la promulgación de la Ley N° 19.253, o Ley Indígena, que la educación intercultural bilingüe logra una cierta institucionalidad como política pública, bajo el amparo de la CONADI. La Ley N° 19.253, en su Art. 32, afirma:

La Corporación, en las áreas de alta densidad indígena y en coordinación con los servicios u organismos del Estado que correspondan, desarrollará un sistema de educación intercultural bilingüe a fin de preparar a los educandos indígenas para desenvolverse en forma adecuada tanto en su sociedad de origen como en la sociedad global.

En el año 1994, la CONADI creó la Unidad de Cultura y Educación destinada a dar seguimiento a las políticas educativas estatales. Posteriormente, en 1996 el MINEDUC y la CONADI a través de un convenio de colaboración crearon el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB), el cual comenzó a operar institucionalmente al alero del programa MECE Rural. Éste tuvo como objetivo en un inicio coordinar acciones de apoyo al desarrollo de la educación intercultural en las escuelas insertas en las comunidades indígenas del país. Más específicamente, se acordó desarrollar tres proyectos pilotos en EIB en escuelas y liceos con alta presencia de población indígena, partiendo por las regiones de La Araucanía y Tarapacá (Williamson 2015).

El mismo año 1996, las lenguas indígenas adquieren reconocimiento en la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) al ser considerada en el currículum escolar, como lo indica el Art. 5:

El Ministerio de Educación mediante decreto podrá autorizar casos de readecuación de la secuencia de Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios establecidos en el Art. 1° de dicho decreto para efectos de cumplir, entre otros, con las exigencias de enseñanza bilingüe de la Ley N° 19.253.

El reconocimiento de la LOCE no sólo posicionó a las lenguas indígenas sino también a los profesores o agentes indígenas, quienes adoptaron un instrumento más a su favor con el propósito de justificar la necesidad de desarrollar la educación bilingüe.

Otro hecho importante para la política de EIB en Chile fue la aprobación de los contenidos mínimos y obligatorios del sector de lengua indígena por el Consejo Nacional de Educación CNED (por oficio n° 114/2006). El sector comprende las lenguas aymara, quechua, rapa nui y *mapuzugun*; este documento dio paso a la elaboración de los planes y programas de estudios para las respectivas lenguas.

La movilización de los secundarios por el mejoramiento de la calidad de la educación, en la llamada Revolución Pingüina del año 2006^[2], abrió las puertas para el debate sobre los cambios en el sistema educativo, los que se materializaron posteriormente en la Ley General de Educación (LGE) el año 2008. El proyecto de ley de la LGE en sus inicios no incorporó la demanda intercultural bilingüe indígena ni mencionó las lenguas originarias, sino que fueron los pueblos movilizados quienes exigieron su incorporación, entre ellas Red DELPICH y la organización mapuche Lafkenche. Así se logra instalar la EIB en la LGE en los Arts. 2, 3, 29 y 30, como se indica a continuación:

Se enmarca en el respeto y valoración de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de la diversidad multicultural y de la paz, y de nuestra identidad nacional. (Art. 2)

[2] Nombre que se le otorgó al movimiento de estudiantes secundarios por el fin al lucro y el mejoramiento de la calidad de la educación.

El sistema debe reconocer y valorar al individuo en su especificidad cultural y de origen, considerando su lengua, cosmovisión e historia (Art. 3, l)

En el caso de los establecimientos educacionales con alto porcentaje de alumnos indígenas, se considerará, además, como objetivo general, que los alumnos y alumnas desarrollen los aprendizajes que les permitan comprender diversos tipos de textos orales y escritos, y expresarse en forma oral en su lengua indígena. (Art. 29)

En el caso de los establecimientos educacionales con alto porcentaje de alumnos indígenas se considerará, además, como objetivo general, que los alumnos y alumnas desarrollen los aprendizajes que les permitan mantener su dominio de la lengua indígena y el conocimiento de la historia y la cultura de su pueblo. (Art. 30)

Los contenidos incorporados a la LGE no fueron suficientes y varios de los puntos demandados por los indígenas quedaron fuera de la ley (RED EIBCHILE 2009), entre ellos: (i) la educación intercultural para todos y todas; (ii) la educación bilingüe para todos los niños indígenas; y (iii) la participación indígena en el Consejo Nacional de Educación.

Otro instrumento normativo relevante para la EIB es el Decreto 280 promulgado en el año 2009. Este aborda por primera vez la implementación de la asignatura de lengua indígena en el sistema escolar. Según el Art. 2 de este decreto, desde el año 2010 al 2017 se deberá implementar la enseñanza de la lengua indígena en todos los cursos del nivel de enseñanza básica. El decreto define la obligatoriedad de la asignatura conforme a un criterio de focalización definido por el porcentaje de presencia indígena: 20% en primer y segundo año, y luego el 50% desde el quinto año (2013).

Chile también se acoge a la normativa internacional relacionada con los derechos a la educación como son la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y el Convenio N° 169 (Convenio 169) de la OIT. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas también contó con la aprobación del gobierno chileno. El Art. 30 de la CDN reconoce que los niños y niñas tienen derecho a ser educados en la lengua de sus padres. El Convenio 169 ratificado por

Chile el año 2007 presenta artículos de relevancia para la educación intercultural. Entre ellos se destacan los Arts. 27 y 28:

Siempre que sea viable deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. (Art. 27)

Los programas y los servicios de educación deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con estos a fin de responder a sus necesidades particulares. (Art. 28)

Las directrices indicadas por la ley no siempre son aplicadas; la población potencial que debiera ser atendida es mayor a la población objetivo. El diseño de la EIB tampoco incluye políticas educativas para enseñar LI como lengua materna. Chile tiene población nativa hablante de *mapuzugun* en la zona de Alto Bío-Bío (Gutiérrez, Mena y Barahona 2015). En este caso no aplica el Art. 30 de la Convención, ni el Convenio 169 de la OIT, respecto a los derechos de los niños a ser educados en su lengua y cultura de sus padres. Al contrario, el sistema los castellaniza, aun cuando se imparte la asignatura de lengua indígena: todo el curriculum es en castellano y los profesores son castellano parlantes.

Por otro lado, la Declaración Internacional de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas –la que mejor incorpora los derechos colectivos de los indígenas, entre ellos el derechos a sus lenguas y culturas– no tiene aplicación en Chile.

2 /

Las etapas de desarrollo del Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB)

Desde su creación a la fecha se pueden identificar tres etapas del Programa; éstas en su esencia no modifican la política, sino que siguen las directrices de la Ley Indígena, en tanto que la EIB tendrá aplicación en zonas de alta concentración indígena, marginando así a la población urbana.

Según datos del MINEDUC, entre los años 2009 y 2013 se observaron en un estudio preliminar las siguientes tendencias: las tres cuartas partes de los estudiantes indígenas están matriculados en establecimientos ubicados en zonas urbanas (75%). Además, la población indígena está distribuida a lo largo de todo el territorio nacional; del total de establecimientos del sistema escolar chileno, un 74,4%, equivalente a 9.018 establecimientos, recibe a estudiantes indígenas. Un estudio de la DIPRES da cuenta de que el número de establecimientos escolares que cuenta con matrícula indígena ha crecido en casi un 17%, pasando 7.443 en el año 2010 a 8.723 en el 2012 (DIPRES 2013).

La primera etapa comprende el periodo 1996-2000, en el marco del convenio entre el MINEDUC y la CONADI, cuya labor fue implementar proyectos pilotos en educación intercultural bilingüe en las escuelas y liceos con población indígena (MINEDUC 2011), mediante el apoyo a la adecuación de los planes y programas propuestos por el MINEDUC a las realidades socioculturales de los pueblos indígenas, considerando los objetivos fundamentales y los contenidos mínimos obligatorios del nivel de enseñanza correspondiente (Art. 18 de la LOCE y Art. 5 del Decreto Supremo de Educación N° 40).

La segunda etapa, periodo 2001-2009, se destaca por la vinculación del PEIB con el programa Orígenes en el marco del convenio entre el Gobierno de Chile y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En este periodo, el programa Orígenes desarrolló cuatro componentes, uno de ellos estaba destinado a la educación y a la cultura, lo que permite sustentar las acciones del PEIB entre el 2001 y 2009.^[3] Se realizaron acciones focalizadas en la formación de recursos humanos (capacitación de profesores y educadores tradicionales, identificados para entonces como asesores culturales), en la elaboración de planes y programas con componentes de lenguas indígenas así como en la elaboración de materiales. En esta fase, el objetivo del programa continúa estando centrado en la contextualización para la mejora de aprendizajes, no obstante se incorpora

[3] El programa Orígenes, entre 2001 y 2009, se ejecutó en dos fases, terminando la primera fase en 2004. Posteriormente, en este informe se hace una distinción en relación a los propósitos del PEIB durante ambas fases.

el propósito de promover el diálogo intercultural a través instrumentos curriculares y de gestión escolar (Castillo et al., Loncon y Soto 2016).

El tercer periodo se inicia el año 2010 y comprende acciones de implementación de la asignatura de lengua indígena, revitalización cultural y lingüística de pueblos indígenas y la interculturalidad en el espacio escolar. En la práctica se traduce en ofrecer un taller de lengua indígena y no la asignatura del LI, en modalidad no focalizada.

En la actualidad, la finalidad del PEIB es contribuir al desarrollo de la lengua y cultura de los pueblos originarios y a la formación de ciudadanos interculturales en el sistema educativo, objetivo que se alcanza a través de las siguientes acciones y componentes:

Componente 1: Atender establecimientos escolares que implementan el sector de lengua indígena en el plan de estudio.

Componente 2: Atender escuelas que implementan proyectos de revitalización de lenguas y bilingüismo en pueblos que tienen una pérdida considerable de su patrimonio lingüístico, por ejemplo: Likan Antai, Colla, Diaguaita, Kawashkar y Yagán (DIPRES 2013).

En el caso del bilingüismo, los establecimientos con alta concentración de población indígena implementan, a través de proyectos concursables, planes y programas propios en lengua indígena en varios sectores de aprendizaje para así transversalizar y potenciar el uso de aquellas lenguas con mayor vitalidad lingüística (*mapuzugun*, aymara, rapa nui y quechua). La definición de una escuela de EIB depende en gran medida de la Ley de Subvención Educativa Preferencial (SEP) y en específico de los índices de vulnerabilidad. Así se describe:

Para los efectos de esta iniciativa sólo podrán ser ejecutoras de los proyectos escuelas que sean propuestas por los DEM, DAEM o Corporaciones Municipales de Educación, que cuenten con una matrícula indígena considerable y/o que presenten altos índices de vulnerabilidad y que requieran apoyo para iniciar un proceso de implementación del SLI de 1º a 8º año básico, que incorporen el SLI al plan de estudios, que no presenten situaciones pendientes como rendición de algún proyecto no finalizado. (Bases Fondo de Proyectos de Apoyo a la Implementación del Sector de Lengua Indígena, PEIB)

Componente 3: Atender a la comunidad educativa que desarrolla competencias interculturales y de participación ciudadana que favorecen la interculturalidad. Implementación de proyectos interculturales en el marco de la Jornada Escolar Completa (JEC). Se aporta financiamiento, vía concurso, para proveer de recursos humanos y materiales didácticos pertinentes. En la práctica son talleres o acciones que no inciden en el programa de estudio regular. Para implementar el componente, el MINEDUC define orientaciones para la formulación de proyectos de mejoramiento educativo en el marco de la educación intercultural bilingüe.

Los componentes se desarrollan en el marco de la política estatal que se instaló el año 2014, a partir del compromiso presidencial, y que consideraba lo siguiente:

en el marco de la reforma a la educación, se impulsará la implementación de una educación intercultural para todos los chilenos y chilenas que garantice la integración de contenidos sobre historia y cosmovisión indígena en toda la enseñanza. (Bachelet, 175)

El mandato indica transversalizar la interculturalidad en el sistema educativo. Por ello se crea el año 2015 la Secretaría de Educación Intercultural Indígena al interior de la Subsecretaría de Educación. La unidad tiene por objeto el diseño de un plan estratégico para la implementación de una política de educación intercultural nacional transversal en todo el sistema educativo. En los dos años de funcionamiento la unidad ha impulsado la elaboración de nuevas bases curriculares de la asignatura de lenguas indígenas y la definición estratégica del concepto intercultural.

Según la política descrita, en la actualidad los establecimientos que incorporan la lengua y cultura indígena en el sistema educativo tienen dos modalidades: las focalizadas según alta concentración indígena, que reciben financiamiento directo del PEIB, y las no focalizadas, ejecutadas con financiamiento de la Ley SEP en zonas urbanas y municipios que optaron por posicionar la EIB como es el caso de Puerto Montt. La tabla siguiente incluye las escuelas en zona mapuche, aymara, quechua, rapa nui, yagán, kawashkar y diaguita.

TABLA 1 / Programas de enseñanza de lenguas indígenas

Región	EIB focalizada	EIB no focalizada	Total
Arica-Parinacota	25	27	52
Tarapacá	48	1	48
Antofagasta	18		18
Atacama	6		6
Coquimbo	6		6
Valparaíso	15	2	17
Metropolitana	40		40
O'Higgins	2		2
Maule	4		4
Bío-Bío	67	20	87
Araucanía	265	349	614
Los Ríos	38	137	175
Los Lagos	80	296	376
Aysén	6		6
Magallanes	17		17
Total general	635		1.468

Fuente: MINEDUC 2016.

En la tabla, los establecimientos focalizados son los financiados con recursos del MINEDUC y los no focalizados con recursos que provienen fundamentalmente de la Ley SEP, conforme al índice de vulnerabilidad; con estos recursos se paga fundamentalmente el educador tradicional. Cabe señalar que no todos los municipios y establecimientos que reciben recursos SEP y que tienen estudiantes indígenas destinan estos recursos a la EIB.

En consecuencia, y conforme a la política de EIB implementada hasta hoy, después de 22 años de la creación del PEIB es posible afirmar que la EIB en Chile ha evolucionado normativamente en su implementación y en su institucionalidad. Ésta dejó de ser sólo una demanda indígena y ha alcanzado su incorporación en las políticas públicas educativas. Como lo muestra la tabla, hay 1.468 escuelas de EIB en el país. También se han observado efectos positivos en torno a la valoración del rol del educador tradicional en la relación escuela/comunidad, mejoras en la autoesti-

ma y pertenencia cultural de los niños, entre otras (CIAE 2011). Sin embargo, hay debilidades de carácter estructural que afectan en el plano económico, lo mismo debilidad pedagógica, curricular y lingüística (DIPRES 2013; CIAE 2011).

3 /

Marco teórico

3.1. La interculturalidad

La interculturalidad en América Latina tiene como sello haber nacido vinculada a las reivindicaciones de los pueblos indígenas (Ferraó 2010), a diferencia de la interculturalidad en Europa y Norteamérica, centrada en la población de inmigrantes de diversas latitudes del mundo (Manchaca 2013). En este sentido, los pueblos indígenas en América Latina incorporan al concepto de intercultural una historia particular de resistencia por la defensa de sus territorios y derechos políticos, además de sus sistemas de saberes, cosmogonías, culturas y lenguas (Küper y López 1999).

El concepto intercultural no es de fácil abordaje en la política pública; a menudo se desdibujan sus objetivos según de donde provenga el discurso, sea del Estado, del gobierno, o de los indígenas y sus comunidades. Al respecto Tubino (2005), Sartorello (2009) y Walsh (2008) distinguen tres grandes perspectivas: la interculturalidad funcional, la interculturalidad relacional y la interculturalidad crítica.

La interculturalidad funcional alude a una postura de “no cuestionamiento” de las estructuras sociales asimétricas que se generan en el marco de la actual globalización capitalista, la que –según Mignolo (2008), Quijano (2000) y Castro-Gómez (2000)– se reproduce a través del fenómeno de la colonialidad del poder y del saber. La interculturalidad funcional (Tubino 2005) se ha instituido en las políticas públicas de buena parte del continente como una estrategia que bajo el pretexto de la cohesión social y el progreso económico, asimila a los grupos subalternos a la cultura y política hegemónica.

La interculturalidad relacional es una perspectiva intermedia entre la interculturalidad funcional y la interculturalidad crítica (Sáez 2015). El enfoque relacional parte de la base de que las culturas indígenas,

como todas las culturas del mundo, no son puras e impermeables, pues ellas interactúan con la cultura nacional y con la cultura universal, y, al mismo tiempo, son un producto histórico del contacto entre ellas. Desde este punto de vista, la educación intercultural tiene que dar cuenta de los procesos de interacción entre culturas y no referirse a ellas por separado, como si estuvieran aisladas. El concepto ayuda a atenuar la sensación de oposición cultural y el carácter estático de las culturas y, sobre todo, se aviene con el principio de pertinencia cultural entendido como educación no de una y otra cultura, sino entre culturas (Chiodi y Bahamondes 2000). En otras palabras, se basa en el lema de la “diversidad en la unidad” donde la interculturalidad toma el sentido de mezcla o mestizaje y de hibridación. Así, se argumenta que la interculturalidad siempre ha existido en Latinoamérica, lo que es visible en el arte, la arquitectura, la música, la medicina y en numerosas prácticas de la vida cotidiana (Sáez 2015).

Por su parte, la interculturalidad crítica tiene una doble dimensión: la de categoría epistémico-analítica y la de propuesta ético-política (Walsh 2008; Sartorello 2009; Tubino 2005, 2006). Desde el punto de vista de Tubino (2006), la interculturalidad crítica, en tanto propuesta ético-política, debe trabajar en función de tres horizontes correlacionados de transformación social. A saber: la construcción de esferas públicas interculturales, de democracias interculturales y de estados plurales. Desde una visión crítica, la interculturalidad es un concepto complejo por sus alcances epistemológicos, políticos y éticos (Schmelkes 2002). En el plano educativo este es un enfoque pedagógico y metodológico que permite el aprendizaje situado, culturalmente pertinente y de relevancia social (López 2000). Mientras que en lo político implica una toma de postura frente a las desigualdades que afectan a los pueblos indígenas para el cambio de las relaciones asimétricas (culturales, sociales y educativas) y que caracterizan el contacto de la sociedad hegemónica con los pueblos minorizados (Schmelkes 2002).

Como lo sostiene Schmelkes, desde su concepción ética de la interculturalidad, mientras persistan las relaciones de poder de una cultura que se asume superior a la otra no se puede hablar de una sociedad intercultural, dado que las relaciones entre los pueblos y culturas son asimétricas. No todo contacto entre culturas puede ser intercultural; las

relaciones de subordinación, de colonialidad o de coexistencia multicultural no son relaciones interculturales puesto que mantienen las disparidades político-sociales, culturales y económicas.

La interculturalidad *a la chilena* ha tenido una larga trayectoria de atención compensatoria: atender a los niños indígenas para mejorar su castellano, para integrarlos a la cultura nacional, para atender la pérdida de su lengua; desde la perspectiva de la diversidad como déficit se da en un marco de asimetría político, cultural, educativo y económico (Loncon 2013).

Sin embargo, y de modo paralelo al sistema intercultural oficial, han surgido iniciativas autónomas emanadas desde los actores indígenas. En ellas se advierte una variedad de matices del concepto intercultural. Dichas propuestas se mueven pendularmente entre lo declarativo y lo práctico, aunque con evidente distancia de la versión oficialista del Estado.

A modo de ejemplo, la Tabla 2 muestra los deslindes de la interculturalidad en algunos programas oficiales y otros alternativos.

La Tabla 2, aunque no sea exhaustiva, pues las iniciativas van más allá de lo educativo, muestra diversas iniciativas de base o comunitarias en torno a la interculturalidad en Chile. En ellas el concepto intercultural es pensado desde los propios pueblos y desde sus prácticas. Estas experiencias en su mayoría no son reconocidas por las políticas oficiales; tienen un fuerte componente lingüístico y de autogestión (Loncon 2016). Su presencia y visibilización en la escena de la política educativa y en la sociedad abren un escenario de posibilidades para un mayor desarrollo y profundización de la interculturalidad y del aumento del bilingüismo. Por lo mismo, se propone que el enfoque intercultural en la política educativa debe ser analizado desde la perspectiva crítica, descolonizante, así como desde la experiencia local, desde el movimiento indígena, considerando la práctica y no sólo el discurso intercultural establecido en la política pública.

También hay avances en materia de reconocimiento de la lengua en el plano legislativo. En las últimas décadas se han incorporado algunas iniciativas, que no dejan de ser significativas, por ejemplo la Ley N° 19.947 (Nueva Ley de Matrimonio Civil), la cual permite en el Art. 13 que las personas pertenecientes a una “etnia” indígena (las comillas son

TABLA 2 / Iniciativas no institucionales derivadas de la EIB.

Concepto	Iniciativas educativas desplegadas	Experiencias
Inter-culturalidad	1. Sector de lengua indígena L2	MINEDUC –aymara, quechua, rapa nui y mapuche (500 escuelas focalizadas)
Diálogo entre culturas	2. Inmersión en lengua indígena	Experiencia Rapa Nui
	3. Educación propia	Escuela Jagepvji, Budi, Isla Wapi (autónoma)
En Chile se ha focalizado en potenciar la lengua y la cultura indígena	4. Interculturalidad para todos (sociedad chilena)	En agenda pero no implementada
	5. Interculturalidad migrantes. Mesa intercultural educación 2020	En agenda pero no implementada
	6. Territorialización de la educación	En agenda pero no implementada
	7. Oficialización de la lengua mapuche	Iniciativa autónoma en la comuna de Galvarino y de Padre las Casas
	8. Proyecto de ley de derechos lingüísticos	Iniciativa autónoma No implementado
	9. Internado lingüístico	Iniciativa autónoma implementada por colectivos mapuche

Fuente: Loncon (2016).

del autor), según el Art. 2 de la Ley N° 19.253, podrán solicitar que la celebración del matrimonio se efectúe en su lengua materna. Esto ha tenido aplicación práctica en matrimonios celebrados entre personas indígenas. En materia de mediación familiar también ocurre lo mismo: la incorporación de los intérpretes en los juicios penales a raíz de la reforma procesal penal se ha aplicado, lo que demuestra una experiencia del poder judicial la utilización de los idiomas indígenas. También se han realizado capacitaciones y cursos de formación en idioma *mapuzugun*, cultura indígena e interculturalidad en el propio Poder judicial, y en la Academia Judicial se imparten cursos de formación en esta lengua.

Del mismo modo, la Contraloría General de la República el 13 de noviembre de 2015 emitió un dictamen referente a la oficialización del *mapuzugun*, que señala que el idioma indígena merece “darle el mismo

tratamiento que el castellano”, esto en relación al oficio consultivo que formulara a la Contraloría Regional de La Araucanía el ex intendente Francisco Huenchumilla respecto a su oficialización. La Contraloría Regional señala además:

... cabe consignar que mediante su dictamen N° 45.010, de 2014, esta Entidad Fiscalizadora estableció que resulta razonable que la Administración pretenda darles el mismo tratamiento al castellano y al *mapuzugun*; más aún si se considera que de conformidad con el Art. 28, letra a), de la Ley N° 19.253, el reconocimiento, respeto y protección de las culturas e idiomas indígenas contempla el uso y conservación de esas lenguas, junto al español, en las áreas de alta densidad indígena.

3.2. Los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas

Como se ha definido, los derechos lingüísticos son parte de los derechos humanos fundamentales; la lengua es nuestra propia humanidad, su presencia constituye la dignidad humana (Hamel 1995). Los seres humanos no somos más que lengua (Tusón 1996). El lenguaje no sólo estructura nuestro pensamiento, sino también nuestras acciones. Con el lenguaje se construye la realidad, y es posible imaginar el futuro. Sólo el ser humano posee la capacidad de pensarse a sí mismo a través del lenguaje.

La Declaración Universal sobre los Derechos Lingüísticos, de 1996, explicita que los derechos lingüísticos son derechos humanos individuales y colectivos porque se ejercen en comunidad. Entre ellos existe una serie de derechos personales inalienables y ejercibles en cualquier situación, como:

- el derecho a ser reconocido como miembro de una comunidad lingüística;
- el derecho al uso de la lengua en privado y en público;
- el derecho al uso del propio nombre;
- el derecho a relacionarse y asociarse con otros miembros de la comunidad lingüística de origen;
- el derecho a mantener y desarrollar la propia cultura;

- y el resto de derechos reconocidos tanto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre de 1966 como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la misma fecha (Art. 3.1).

Al mismo tiempo considera un derecho y un deber de las personas que se establecen en el territorio de una comunidad lingüística diferente mantener una relación de integración, entendida como una resocialización de estas personas en la sociedad que las acoge.

A estos derechos personales, la declaración añade como derechos de los grupos lingüísticos:

- el derecho a la enseñanza de la propia lengua y cultura;
- el derecho a disponer de servicios culturales;
- el derecho a una presencia equitativa de la lengua y la cultura del grupo en los medios de comunicación;
- el derecho a ser atendidos en su lengua en los organismos oficiales y las relaciones socioeconómicas (Art. 3.2).

La Declaración reconoce, además, los derechos lingüísticos en los ámbitos de la administración pública y órganos oficiales, la enseñanza, la onomástica y los medios de comunicación y nuevas tecnologías.

A pesar de los avances, hay otros organismos del Estado que todavía no reaccionan respecto al reconocimiento de los idiomas indígenas. La Excma. Corte Suprema, el 1 de febrero de 2016 emitió un informe al Congreso Nacional bajo el oficio N° 11-2016, sobre el proyecto de ley de derechos lingüísticos de los pueblos indígenas. En el considerando octavo, tercer párrafo, referente al reconocimiento oficial de las lenguas indígenas como lenguas nacionales y de carácter oficial que le reconoce el proyecto, señala:

El carácter nacional que se le otorga a ciertas lenguas indígenas genera como consecuencia un derecho de uso para las personas (en las circunstancias que indica) de la lengua nacional de su elección en sus relaciones con los poderes públicos, amparados en la plena validez jurídica que el proyecto de ley reconoce.

Aunque el análisis es correcto, el informe omite que el derecho de elección de la lengua que haga la persona está relacionado con sus territorios, comunidades y contexto en que se habla una lengua indígena determinada, es decir, tiene aplicación en una esfera territorial al que pertenezcan los hablantes, y esto no lo reconoce el informe:

Derecho que, desde luego, no está reconocido a los poderes públicos, los cuales quedan limitados a dirigirse al ciudadano de acuerdo a la lengua que hayan sido requeridos (informe oficio N° 11-2016).

Como se sabe, es la persona la titular de los Derechos Humanos, en especial los derechos lingüísticos y no “los poderes públicos” como los reclama la Corte. La afirmación niega la posibilidad de que los hablantes de lenguas indígenas ejerzan el derecho a hablar su idioma en los poderes públicos. El informe además cuestiona procedimientos de naturaleza tan esencial como si debiera el poder judicial realizar cambios en su dependencia al momento de implementar esta co-oficialidad de las lenguas, manifestando además su preocupación respecto de los fondos que financiarán todo esto. Además se pregunta:

¿Cómo deberá tramitar un juez civil (o penal) una demanda (o querrela) redactada en lengua de los pueblos quechua, kawashkar, yagán o colla? ¿Cómo deberá interpretar un juez penal una querrela redactada en lengua Aymara? (oficio N° 11-2016).

Todo proceso requiere adaptación y progresividad, y un eventual reconocimiento de las lenguas indígenas como lenguas oficiales no es la excepción, así mismo requiere de recursos financieros, capital humano, leyes escritas en lenguas indígenas y juicios en las mismas lenguas.

3.3. *Educación propia*

Se refiere al proceso educativo mapuche de formación de la persona, un proceso centrado en la condición de ser persona. Este proceso se focaliza en qué se hace para educar, y cómo se hace; más que los contenidos importa el cómo se aprende y qué se hace para aprender. Entre ellos, Quilaqueo y Quintriqueo (2010) identificaron cinco principios que guían la formación: 1) el *kümeyawal ta che*, definido como acti-

tud y relación de respeto que idealmente se debe establecer entre los miembros de la familia y las comunidades mapuche; 2) el *yamüwal ta che*, representado por una relación de estima y de reconocimiento entre personas de un mismo grupo parental y de la comunidad mapuche en general; 3) el *küme rakizuam ta nieal*, como principio que considera el conocimiento de formación que permite asumir la concepción de persona al interior de la familia y en la comunidad; 4) el *küme chegeal*, que se reconoce como enfoque evaluativo para determinar si la persona actúa solidariamente dentro del grupo parental; 5) y el *kim che geal*, principio que guía la formación de la persona sustentada en el conocimiento. Respecto a qué se hace, se conduce a los niños al aprendizaje de diferentes prácticas sociales, entre ellas el trabajo comunitario, la ceremonia socio religiosa *gijatun* (rogativa), el uso del saludo tradicional *pentukuwün* (saludo protocolar) y el *gvlam* (consejos).

Al pensar la interculturalidad descolonizante es necesario implementar un currículum que permita la emergencia de la racionalidad indígena propia, y que ha sido el soporte de la educación propia que ha permitido la consistencia de la identidad primigenia, originaria mapuche, a pesar de la educación colonizadora. La educación propia ha de ocurrir no sólo con procesos formativos propios, también en la lengua propia, en la cultura. Un sistema intercultural descolonizante tendrá que nutrirse de la educación propia, la cultura y la lengua, para dialogar con la otra cultura.

4 /

Presentación de los datos de la encuesta

Para comprender en profundidad los resultados referidos al uso de la lengua *mapuzugun* que aporta la encuesta “Los mapuche rurales y urbanos hoy” (CEP 2016), es importante considerar aquellos elementos que se vinculan con la lengua y también los datos referidos a la identidad, a las prácticas tradicionales y a los programas que trabajan con las comunidades, con los sujetos mapuche, para visualizar la presencia del *mapuzugun* en relación con la cultura, los saberes, con la comunidad mapuche y la sociedad; es decir, más allá de la escuela y los procesos de enseñanza y aprendizaje.

4.1. Datos respecto al uso de la lengua

La encuesta revela información interesante sobre el uso de la lengua y la cultura. Al respecto, el 60% de los encuestados está de acuerdo que la enseñanza del idioma sea obligatoria para los niños pertenecientes al pueblo mapuche. Para los mapuche hablar el idioma es la característica más importante que define su identidad como tal: el 58% de ellos así lo entiende. Respecto al uso del idioma, éste disminuyó 11 puntos porcentuales desde el año 2006 al año 2016, donde el 67% declara no hablar ni entiende el *mapuzugun*. De esta cifra un 8% declara tener una competencia activa del idioma en la zona urbana, cifra que también disminuyó respecto al año 2006, y en la zona rural hay un descenso significativo de 40 a 33%. De las personas que saben la lengua pero que reconocen no hablarla, nunca o casi nunca, el porcentaje alcanzó el 38%.

La encuesta también recoge datos respecto a la participación en ceremonias tradicionales. Aunque las cifras son bajas, las ceremonias y actividades tradicionales son espacios propicios para el uso del idioma; en ellas confluyen el canto, la conversación, el agradecimiento a la tierra por la vida de las familias, sus sembrados, los animales y todo cuanto existe en la tierra, todo lo cual se hace en la lengua *mapuzugun*. Se reconoce que la ceremonia con mayor práctica es el *we tripantu* (año nuevo mapuche), que alcanza a un 19%, y en segundo lugar *el ngillatun* que alcanzó un 18%. Cabe señalar que la ceremonia del *ngillatun* es una de las más importantes y que la celebración del año nuevo mapuche de manera pública es reciente, desde 1985.

Los mapuche rurales opinan mejor del PEIB, opinión que alcanza a un 63%, mientras que en los mapuche urbano alcanza el 50%. En este sentido es bueno destacar la alta valoración que tiene el programa de EIB respecto a los otros programas. Los mapuche urbanos son menos beneficiados del programa que los rurales y algunos ni siquiera saben que la lengua indígena existe como una asignatura; aunque la cobertura de la EIB en la zona rural no es completa ni se extiende a todas las escuelas donde la población indígena es mayoritaria –porque no siempre existen– prima la empatía respecto a la lengua por sobre el Decreto N° 280.

La cobertura de la EIB en zona urbana es extremadamente limitada fundamentalmente porque las escuelas no cumplen con el requisito exigido en cantidad de matrícula indígena; por ejemplo, en Santiago hay una sola escuela municipal en la comuna de La Pintana que tiene sobre el 20% de niños mapuche. Esto también se debe a la dispersión de la población mapuche en diferentes comunas de Santiago (Lo Prado, Maipú, Peñalolén, La Pintana).

Son varias las identidades que incorporan la categoría mapuche, aunque no siempre la adscripción étnica se asocia a una lengua. En el caso del *mapuzugun*, la relación mapuche y *mapuzugun* son significativas para incentivar el aprendizaje del idioma. La lengua mapuche no se asocia a otra identidad, sino a la mapuche y a su vez el sentido de ser mapuche se alimenta con la lengua. En la encuesta mapuche CEP las preguntas sobre identidades mapuche, la categoría con más reconocimiento, corresponde a los mapuche que se sienten chilenos y mapuche. De ellos son más los que se sienten mapuche de la zona rural 59, aunque el año 2006 el porcentaje alcanzó un 64%, mientras que en el caso de los mapuche urbanos el 52% se sienten chilenos y mapuche. Al parecer a medida que disminuyen los hablantes disminuye también la identificación con lo mapuche y al contrario, mientras más hablantes hay de *mapuzugun* es mayor la identificación con la identidad mapuche.

5 /

Evidencias, reflexiones y desafíos que surgen del análisis de los datos

Para el análisis se considera importante cruzar la información de las políticas públicas de EIB con los resultados de la encuesta. Como lo muestran los datos de la encuesta y los antecedentes contextuales de EIB, la lengua *mapuzugun* lleva prácticamente diez años como objeto de la política pública (2006-2016), y la enseñanza en la escuela como un esfuerzo curricular lleva un poco más de seis años (2009-2016).

Desafortunadamente, aunque el programa de EIB ya no es un proyecto piloto, el proceso de enseñanza de la lengua adolece de herramientas técnicas, de recursos humanos para la implementación de la EIB. En

otras palabras, la lengua *mapuzugun* en el sistema educativo no está siendo lo suficientemente atendida para aumentar el número de hablantes. Sin embargo el PEIB tiene buena evaluación; una explicación posible es que la asignatura de LI responde a una demanda histórica mapuche, aunque con muchas barreras en su implementación.

Las causas de su pérdida responden a diferentes factores; algunos son de carácter estructural en cuanto a la relación que el Estado chileno tiene con los mapuche, y hay otros de tipo técnico-pedagógico, curricular, así como la existencia de una cultura monolingüe y monocultural. También incide el debilitamiento de la identidad mapuche de las familias por razones de negación y de autonegación de la misma. En lo específico, la disminución del número de hablantes puede ser explicada a partir de lo siguiente:

- a) El paradigma que subyace a la política pública intercultural NO es intercultural, no propicia el diálogo cultural curricular entre diferentes culturas; la interculturalidad no es transversal en el sistema educativo. Esto debilita los objetivos interculturales del programa de EIB, pues la interculturalidad está dirigida sólo a los indígenas. Si la lengua se estuviera enseñando como segunda lengua a todo el estudiantado chileno, los logros del bilingüismo serían también provocados por la valoración del idioma y la cultura mapuche en el sistema educativo y en la sociedad. En este sentido el sistema educativo chileno debe reconocer que la pérdida de la lengua ha sido producto de la castellanización, la sobrevaloración del castellano como única lengua para el aprendizaje.
- b) La asignatura de lengua indígena es insuficiente para el dominio hegemónico del castellano. A lo mucho, los estudiantes reciben tres horas pedagógicas a la semana, mientras que el mundo transcurre todo en castellano. La ciudad, los servicios públicos, los medios de comunicación, todos son funcionales en la lengua dominante.
- c) La política de EIB no considera una política lingüística destinada a apoyar la enseñanza de la lengua y a restituir el uso del *mapuzugun* en la escuela, un derecho vulnerado a las niñas y niños a lo largo de la historia. Puesto que se hace EIB sin avanzar en la planificación

lingüística del idioma, no hay política de estandarización de la lengua mapuche, de fomento de la escritura, de desarrollo de nuevas terminologías en el idioma; tampoco se avanza en la planificación del estatus de la lengua. El Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de Cultura son las dos instituciones más importantes que debieran involucrarse activamente en el reconocimiento de las lenguas indígenas, pero no han tenido acercamiento a las demandas de oficialización del idioma, por ejemplo, ni al reconocimiento de los derechos lingüísticos. Los medios de comunicación siguen homogenizando la cultura con el idioma castellano, como si en Chile sólo existieran hispanohablantes, esto debido a la ausencia de una política lingüística justa con los pueblos indígenas.

El programa de EIB debe ser acompañado de una nueva política lingüística que posicione a las lenguas indígenas como lenguas modernas y multifuncionales, en la academia, en la vida cultural, en los medios de comunicación y en la administración pública. Lo que implica el reconocimiento oficial de las lenguas indígenas en sus territorios.

- d) La política lingüística y educativa aplicada a los mapuche es discriminatoria y de carácter colonial. Según los hechos, para enseñar *mapuzugun* se exige como mínimo un 20% de presencia de niños indígenas en la sala de clases; esta exigencia sólo se aplica a las lenguas indígenas, no a las lenguas extranjeras como el inglés, por ejemplo, que se incorpora en el currículo por razones de política cultural y económicas, sin consulta alguna. Todas las lenguas generan habilidades para el desarrollo del lenguaje, por lo que el aprendizaje del *mapuzugun* también puede contribuir al aumento de las competencias de lenguaje en los niños y personas en general, entre ellas una mayor habilidad comunicativa, ampliar horizontes culturales y bajar la ansiedad frente a la diferencia de idioma, entre otras. Por otro lado, la reforma educativa, en todo su avance legislativo no ha incorporado las demandas ni de lengua indígenas ni a los pueblos indígenas.
- e) La política educativa intercultural bilingüe es ruralista porque asume la mayor concentración indígena descuidando una política urbana de

revitalización de la lengua para las escuelas en contexto urbano. Es necesaria una política de EIB destinada a la población urbana. Como lo dice la Convención de los Derechos de los Niños, todos tienen el derecho a ser educados en la lengua y cultura de sus padres (Art. 30) por cuanto es urgente una política de EIB urbana.

- f) La política de EIB no va acompañada de la formación de especialistas en enseñanza de las lenguas indígenas a nivel de educación superior. Hasta el momento el MINEDUC cuenta con directrices para capacitar al educador tradicional y al profesor mentor, pero no para formar profesores especialistas. No obstante, hoy no todos los educadores son hablantes del idioma y todos requieren desarrollar habilidades de reflexión sobre la lengua, realizar el uso de su propia habla y poder enseñarla con sentido cultural y lingüístico, sin tener que hacer calcos de ningún tipo del castellano o de otra lengua. En este contexto la reforma a la educación superior debiera ofrecer formación de recursos humanos bilingües: curriculistas interculturales, profesores hablantes de lenguas indígenas, intérpretes, lingüistas y profesionales de las ciencias sociales con formación intercultural, para que se pongan al servicio de un país plurilingüe y pluricultural.
- g) Las actividades autónomas de aprendizaje así como la movilización social han sido significativas para el avance de la política de EIB, si bien estas acciones no reemplazan la labor de la transmisión familiar de la lengua de padres a hijos que por cierto es muy débil. Lamentablemente hay muchos hablantes pasivos que por vergüenza étnica no hablan su idioma, o la mantienen bloqueada, como una situación traumática, producto de la misma discriminación, la violencia cultural y simbólica de la escuela y los medios de comunicación, sin compartirla ni siquiera con sus hijos.

6 /

Conclusión

La política lingüística existente hoy en Chile no da abasto para atender las demandas de los pueblos originarios de recuperar su cultura, identidad, lenguas y sistemas de conocimiento. Si bien se observan

cambios leves en la escuela con la incorporación de la enseñanza de la lengua indígena en algunos currículos y la experiencia tiene alta valoración en los mapuche, el programa se reduce a lo rural, a lo indígena, a la lengua oral, limitando usos y funciones de la lengua. Las lenguas no son reconocidas, no son valoradas institucionalmente más allá de las experiencias de EIB. La experiencia de revitalización lingüística tendrá éxito cuando la sociedad chilena mayoritaria otorgue espacio de reconocimiento y valoración de las lenguas y culturas originarias.

Propuesta

Cualquier propuesta en materia educativa, cultural y lingüística debería apuntar a aumentar el número de hablantes de *mapuzugun* a nivel rural y urbano; debería no sólo atender la vulneración de los derechos indígenas, sino también corregir el racismo instalado en la sociedad que se traduce en el menosprecio a lo indígena, es decir, instalar políticas interculturales dialógicas que valoren el carácter pluridiverso de la sociedad chilena actual.^[4]

Se necesita una nueva política lingüística que valore el plurilingüismo y que respete el derecho colectivo de los pueblos indígenas, que devuelva la dignidad al pueblo mapuche, con su lengua y sus identidades. En lo específico, ello implica fortalecer el programa de EIB aumentando la cobertura del mismo en zonas tanto rurales como urbanas, pero que además haga transversal la interculturalidad en todo el sistema educativo.

Las lenguas indígenas, entre ellas el *mapuzugun*, es el mayor tesoro que este país puede aportar a la humanidad; si se pierde, si la lengua se muere, perderá el pueblo mapuche, pero también perderá la política

.....
[4] Cabe destacar que el Informe Comisión Asesora Presidencial de La Araucanía (23.01.2017) propone ampliar la enseñanza del *mapuzugun* a todos los estudiantes de La Araucanía y transversalizar la interculturalidad en los sectores de aprendizaje: Matemáticas, Ciencia, Tecnología, Artes, Educación Física. Propone también fortalecer el PEIB con la investigación pedagógica, profesionalizar a los educadores tradicionales, actualizar a los docentes en EIB; todas son iniciativas importantes ya demandadas, sin embargo el informe no avanza en torno a legislar sobre los derechos lingüísticos, la oficialización del idioma ni el aumento de su uso público. Un auténtico diálogo pacífico será un diálogo intercultural, donde se respeten las diferencias, entre ellas las diferentes lenguas.

educativa cultural y lingüística del país por su incapacidad de valorar y preservar la diversidad que nos constituye como seres humanos conduciéndonos al mundo del silencio, ajeno a nuestra propia especie y nuestra condición como seres de lenguaje.

Hay autores como Lagos, Espinoza y Rojas (2013) que expresan su escepticismo respecto a la efectividad de la oficialización de la lengua indígena, debido a que la mayoría de las personas no la hablan, y a los factores sociolingüísticos asociados a la falta de transmisión familiar del idioma. Es posible que los autores tengan la razón en este punto; sin embargo, la demanda por el uso y preservación del idioma *mapuzugun* también es parte de la realidad; los pueblos indígenas hoy gozan del reconocimiento del derecho a su lengua y cultura a nivel internacional, por cuanto el reconocimiento de las lenguas en las políticas públicas no es ni voluntarioso ni ajeno a la realidad: es lo que corresponde hacer en una política de respeto a los derechos humanos fundamentales y colectivos de los pueblos indígenas.

También se necesitan programas educativos y culturales donde la lengua mapuche sea hegemónica, escuelas de idioma mapuche, programas de radio y televisión en lengua *mapuzugun*, que la lengua se escuche, se aprecien sus sonidos, se aprendan por la necesidad de comunicarse.

Referencias /

Alba (de), A. (2000). *Curriculum-sociedad: El peso de la incertidumbre, la fuerza de la imaginación*. Plaza y Valdés.

Bachelet, M. (2014). Compromiso presidencial. En michellebachelet.cl/wp-content/.../Pueblos-Indigenas-172-177.pdf

Bengoa, J. (2000). *La emergencia indígena en América Latina* (Vol. 20). Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Castillo, S., Loncon E. y Soto, J. (2016). *Barreras a la interculturalidad en el sistema educativo chileno*. UNICEF-MINEDUC.

Castro-Gómez, S. (2000). "Teoría tradicional y teoría crítica de la cultura". En Castro-Gómez, Santiago (ed.), *La reestructuración de las ciencias sociales en América Latina*. Bogotá: Centro Editorial.

Centro de Estudios Públicos (2016). *Los mapuche rurales y urbanos hoy*. <https://www.cepchile.cl/los-mapuche-rurales-y-urbanos-hoy-marzo-mayo-2016/cep/2016-06-07/195127.html>

Centro de Investigación Avanzada en Educación (2011). *Estudio sobre la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe*. Santiago: Programa de Educación Intercultural Bilingüe.

Chiodi, F. y Bahamondes, M. (2000). *Una escuela, diferentes culturas*. Temuco: CONADI.

DIPRES (2013). Informe final. Programa aplicación diseño curricular y pedagógico intercultural bilingüe. Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Ministerio de Desarrollo Social y Programa Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación. Subsecretaría de Educación.

Ferrao (2010). “Educación intercultural en América Latina: distintas concepciones y tensiones actuales”. *Estudios Pedagógicos XXXVI*, N° 2: 333-342.

Gutiérrez, G. F. S., Mena, D., y Barahona, M. H. (2015). “Frecuencia y distribución de vocales ensordecidas en el habla de 20 escolares pehuenches de 2 comunidades de Alto Bío-Bío (Butalebún y Cauñicu)”. *Nueva Revista del Pacífico* 62, 73-106.

Hamel, R. E. (1995). “Conflictos entre lenguas y derechos lingüísticos: perspectivas de análisis sociolingüístico”. *Alteridades* 5 (10), 79-88.

Informe Comisión Asesora Presidencial de La Araucanía (2017).

Küper, W y López, L. (1999). “La educación intercultural bilingüe en América Latina”. *Revista Iberoamericana de Educación* 20, 17-86. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=1240>

Machaca, G. (2013). “La participación social en la educación en Bolivia en el contexto de la implementación de la EIB (2007)”. Cochabamba: Fundación PROEIB Andes.

Ley Indígena N° 19.253 (1993). Estado de Chile.

Ley General de Educación N° 20.370 (2009). Estado de Chile.

Loncon, E. (2013). “La importancia del enfoque intercultural y de la enseñanza de las lenguas indígenas en la educación chilena”. *Revista Docencia* 51, 44-55.

Loncon, E. (2016). “Derechos educativos y lingüísticos de los pueblos indígenas en una nueva Constitución”, 115-130. En *Nueva Constitución y Pueblos Indígenas*, Santiago: Pehuén.

- Loncon, E., Martínez, C. y Breveglieri, S. (1997). *Construyendo una Educación Intercultural Bilingüe Mapuche. Propuestas y desafíos*. Temuco: CONADI.
- López, L. E. (2000). *La cuestión de la interculturalidad y la educación latinoamericana* (Documento de trabajo). Cochabamba: Universidad Mayor de San Simón. Recuperado de <https://archive.org/stream/LaCuestionDeLaInterculturalidad/lopes#page/n0/mode/2up>
- Mariman (2008). “La educación desde el Programa del Movimiento Mapuche”. *Revista ISEES 2*, 135-152.
- Mignolo, W. (2008). La opción descolonial. *Revista letral*, 1, s/p.
- MINEDUC-PEIB (s/f). *Manual instructivo para la implementación del PEI intercultural*. Santiago de Chile: MINEDUC.
- Oficio N° 11-2016. Informe proyecto de ley 13-2014 y 17-2014. 1 de febrero de 2016. Estado de Chile.
- Rimon i Mimó, O. R. (1997). “Declaración universal de los derechos lingüísticos”. *Revista Iberoamericana de Educación 13*.
- Quijano, A. (2000). “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”. En Lander E. (ed.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Quilaqueo, D., y Quintriqueo, S. (2010). *Saberes educativos mapuches: un análisis desde la perspectiva de los kimches*. *Polis 9* (26), 337-360.
- Sáez, A. (2015). “Colonialismo y educación intercultural bilingüe: consensos y tensiones entre la política pública, la opinión y demandas de educadoras mapuche de la región Metropolitana”. Tesis para optar al grado de Magíster en Educación, Mención Currículum y Evaluación. Universidad de Santiago.
- Sartorello, S. (2009). “Una perspectiva crítica sobre interculturalidad y educación intercultural bilingüe: El caso de la Unión de Maestros de la Nueva Educación para México (UNEM) y educadores independientes en Chiapas”. *Revista Latinoamericana de educación inclusiva 2*.
- Schmelkes, S. (2002). “La enseñanza de la lectura y la escritura en contextos multiculturales”. Trabajo presentado en el VII Congreso Latinoamericano para el Desarrollo de la Lectura y la Escritura. Puebla, México.
- Tubino, F. (2005). “Del interculturalismo funcional al interculturalismo crítico”. Extraído de: http://www.pucp.edu.pe/ridei/pdfs/inter_funcional.pdf
- Tusón, J. (1996). *El lujo del lenguaje*. España: Paidós.

Walsh, C. (2008). “Interculturalidad crítica, pedagogía decolonial”. En: Villa W. y Grueso A. (comp.), *Diversidad, interculturalidad y construcción de ciudad*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional/Alcaldía Mayor.

Williamson, G. y Flores, F. (2015). *Estado del arte de la educación intercultural bilingüe en Chile, 1990-2013*. Temuco: Universidad de La Frontera.

Situación socioeconómica reciente de los mapuches: 2009-2015

Rodrigo Cerda N.

Clapes UC

Resumen /

Este trabajo actualiza el diagnóstico de la situación socioeconómica de los mapuches, tanto en nuestro país como sólo en la región de La Araucanía. Se detecta que los mapuches tienen brechas de ingresos desfavorables al compararlos con el resto del país.

Esto ocurre especialmente con los mapuches de la región de La Araucanía. Parte de esto se explica por variables tales como niveles de educación, horas trabajadas así como la rama o el oficio.

Sin embargo, incluso una vez que se controla por dichos efectos, se mantiene una brecha desfavorable de menor magnitud para los mapuches, que fluctúa entre 5% y 10%.

Los menores niveles de ingresos se traducen en mayores tasas de pobreza y, aunque se esperaría que los subsidios monetarios del Estado fuesen más sustanciales para combatir la pobreza de este grupo, lamentablemente no es así.

Resumen en mapuzugun /

Tüfa chi küzaw mew tukulpagey chumlen pu mapuche ran zugu mew Chile mapu mew ka Araucanía pigechi txoy mapu mew.

Pu mapuche zoy püchi kulligekey küzaw mew kake tuwün che mew txürümgelu egün

Tüfa chi zugu zoy pewfalüwi Araucanía pigechi txoy mapu mew.

Fillke zuam mew felerpuy tüfa chí zugu, tunten kimürpulu winkake kimün pu che, tunten küzawken ka chem mew am küzawken.

Welu, tunte norümgefule rume tüfa chi fillke zuam üytugelu, amulekey ñi weshalen pu mapuche ñi zugu.

Müte kulligekenon pu mapuche yom tukulpakey kake wshake zugu, zoy mülekey filla mew egün, ka zoy küme kelluntukugepeleay egün ñi felenoal pin zugu mülefulu, felelay zugu.

Introducción /

En este texto buscamos describir algunos aspectos de la situación socioeconómica de las personas pertenecientes a la etnia mapuche en Chile, y específicamente en la IX región. Esta última es foco de interés porque por un lado existe la sensación de que parte importante de los mapuches están en esta región, y por otro porque los focos de mayor tensión entre el Estado de Chile y los mapuches se encuentran en esa región. Estos focos muchas veces han terminado en brotes de violencia importante. Las medidas para lograr disminuir esos focos de tensión seguramente deben ser de distinta índole, incluyendo los aspectos socioeconómicos. En este trabajo se busca hacer un diagnóstico socioeconómico del que posteriormente pueden emanar recomendaciones de políticas públicas. Este trabajo complementa los resultados en Cerda (2009), que buscaba realizar un análisis similar pero sólo con datos hasta 2006. En este trabajo analizaremos justamente el periodo posterior, esto es, de 2009 a 2015.

El trabajo se descompone en las siguientes secciones. La sección 1 analiza el contexto económico de la región de La Araucanía. Se muestra, entre otras cosas, que es la región con menor Producto Interno Bruto (PIB) per cápita del país y que, lamentablemente, las diferencias con el resto de las regiones no se han cerrado entre 2008 y 2015. La sección 2 utiliza datos de la encuesta Caracterización Socioeconómica (CASEN) para caracterizar tanto el número como la localización de los mapuches en nuestro país. Estos datos serán los ocupados en el resto del trabajo. La sección 3 caracteriza las brechas de ingresos de los mapuches versus el resto del país. Como se muestra, las brechas son ampliamente

desfavorables para los mapuches, en especial para los mapuches de la IX región. Un corolario a esta observación es que las tasas de pobreza de los mapuches son bastantes mayores a los del resto del país. La sección 4 trata de identificar los determinantes de la brecha desfavorable de ingresos para los mapuches. Se encuentra que una parte importante de esta brecha se explica por variables tales como horas trabajadas, educación, rama de actividad u oficio. Sin embargo, subsiste una parte de la brecha que no es posible explicar, y que llamamos efecto discriminación hacia los mapuches. La sección 5 ahonda en uno de los factores que explicaría la brecha de ingresos: la brecha educacional. Se muestra que, efectivamente, los mapuches tienen una brecha educacional importante respecto del resto del país que es importante de cerrar lo más rápido posible. La sección 6 da una mirada a los subsidios monetarios tanto para mapuches como no mapuches. Curiosamente, los mapuches, aunque tienen tasas de pobreza mayores que el resto de la población, no tienen subsidios muy distintos al resto de la población, y en algunos casos son incluso menores. Además, los subsidios monetarios parecen no estar focalizados. Finalmente, y a la luz de esta evidencia, la sección 7 discute algunas políticas públicas que podrían implementarse.

1 /

Situación de la región de La Araucanía

La región de La Araucanía, donde se encuentra una cantidad relevante de las personas identificadas con la etnia mapuche como veremos más adelante, es la región más pobre de Chile. La Tabla 1 muestra el ingreso per cápita en dólares corrientes de cada año de cada una de las regiones de Chile. En 2015, el ingreso per cápita de la IX región era sólo de 2.287 dólares, que corresponde al menor entre todas las regiones. Este nivel de ingresos está bastante lejos del de la región Metropolitana, que tenía 6.428 dólares por cabeza y del de la región de Antofagasta que, debido al impacto de la minería, tenía un ingreso per cápita de 14.420 dólares. En todos los años que muestra la tabla, es decir desde 2008 a 2015, la región de La Araucanía es lamentablemente la región de menor ingreso per cápita.

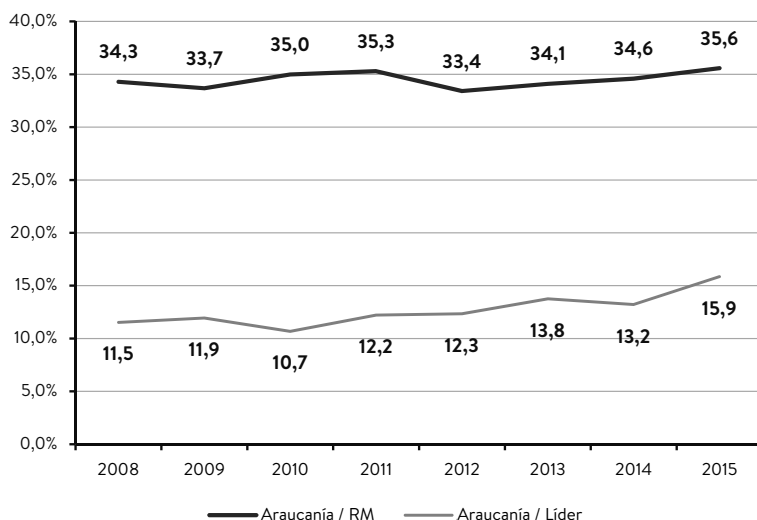
TABLA 1 / Ingreso per cápita regional en dólares corrientes, 2008-2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
De Arica y Parinacota	1.388	1.478	1.440	1.478	1.524	1.696	2.107	2.625
De Tarapacá	5.257	5.718	6.050	5.403	4.474	4.888	5.907	6.513
De Antofagasta	9.340	9.812	11.399	10.406	10.694	10.657	13.568	14.420
De Atacama	3.587	3.682	4.834	5.535	5.602	5.698	5.967	5.884
De Coquimbo	1.972	2.025	2.496	2.615	2.589	2.577	3.167	3.554
De Valparaíso	2.257	2.463	2.589	2.640	2.828	3.018	3.640	4.481
Región Metropolitana de Santiago	3.139	3.481	3.481	3.602	3.953	4.301	5.184	6.428
Del Libertador General Bernardo O'Higgins	2.339	2.699	2.871	2.925	2.933	3.058	3.849	4.695
Del Maule	1.539	1.673	1.599	1.645	1.722	1.830	2.273	2.919
Del Biobío	1.764	1.936	1.848	1.985	1.999	2.138	2.692	3.358
De La Araucanía	1.076	1.172	1.218	1.271	1.321	1.466	1.792	2.287
De los Ríos	1.383	1.506	1.599	1.632	1.746	1.967	2.506	3.088
De los Lagos	1.546	1.730	1.694	1.818	1.812	2.076	2.854	3.535
Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	2.025	2.454	2.491	2.680	2.814	3.124	4.248	5.032
De Magallanes y de la Antártica Chilena	2.552	2.763	2.736	2.779	3.035	3.246	3.948	4.947
Subtotal regionalizado	2.683	2.942	3.053	3.116	3.289	3.521	4.311	5.214

Fuente: Construido en base a datos del Banco Central de Chile.

El Gráfico 1 complementa esta tabla. En este caso se grafica desde 2008 a 2015 la relación entre el ingreso per cápita de La Araucanía versus el de la región Metropolitana y también versus el de la región de Antofagasta, que en todos estos años es la región de mayor ingreso per cápita. En todos los años, la región de La Araucanía mantiene un PIB per cápita de aproximadamente 35% del de la región Metropolitana, descartándose que exista convergencia de la región de La Araucanía. En el caso de la comparación con la región de Antofagasta, hay una pe-

GRÁFICO 1 / Brechas de ingreso per cápita de la región de La Araucanía versus región Metropolitana y región de Antofagasta

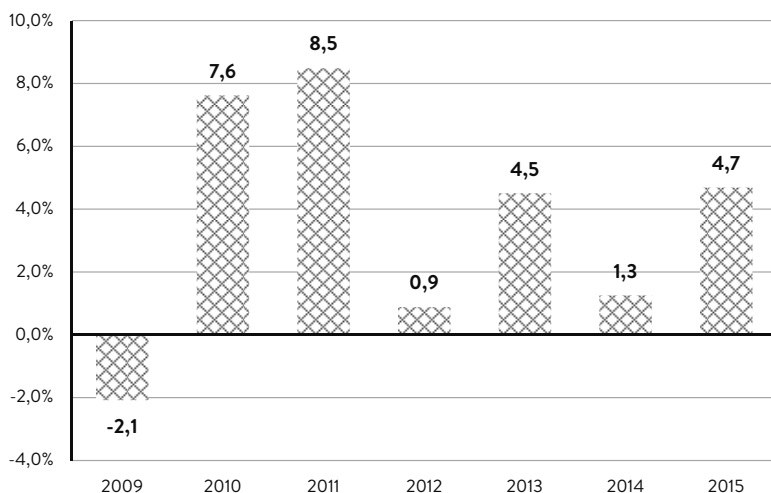


Fuente: Construido en base a datos del Banco Central de Chile.

queña convergencia, aunque se mantiene una brecha muy significativa. Inicialmente el PIB per cápita de La Araucanía era de un 11,5% del de la región de Antofagasta, lo que sube a 15,9% en 2015. Probablemente esta disminución en la brecha se deba al impacto de la caída del precio del cobre, que ha afectado a la región de Antofagasta mayormente y no a un aumento de dinamismo de la IX región. El Gráfico 2 confirma esta idea, pues muestra la tasa de crecimiento de la región de La Araucanía. Tiene alta volatilidad el crecimiento económico en esa zona, pero en promedio muestra una tasa de sólo 3,6%.

De esto se concluye que la situación de la región de La Araucanía sea efectivamente el de una región bastante pobre (en términos de ingresos per cápita), pero además que no muestra mayor dinamismo económico. En ese contexto, obviamente vale la pena mirar la situación de los mapuches. Pero, como argumentaremos más adelante, la región de La Araucanía, si bien es la de mayor sensibilidad pública en el tema mapuche, no es la que tiene la mayor cantidad de mapuches. Este es uno de los temas que discutiremos a continuación.

GRÁFICO 2 / Tasa de crecimiento del PIB, región de La Araucanía, precios encadenados



Fuente: Banco Central de Chile.

2 /

Los mapuches: ¿Cuántos son y dónde están?

Nuestro objetivo ahora es tener una idea más reciente de cuál es la situación económica de los compatriotas que pertenecen a la etnia mapuche. Eso es lo que haremos a continuación, ocupando datos de CASEN.

Al hablar de pertenencia a la etnia mapuche hay que ser cuidadosos. Analizaremos los datos socioeconómicos de aquellas personas que se autodeclaran como pertenecientes a la etnia mapuche en la encuesta de caracterización socioeconómica CASEN. La autodeclaración corresponde al hecho de que, como es una encuesta, cada entrevistado se declara o no perteneciente a la etnia mapuche (u otra etnia). En ese sentido, nuestros datos pueden tener algún problema de medición si personas no mapuches se declaran como pertenecientes a dicha etnia o, al revés, una persona de la etnia mapuche no declara su pertenencia. En ese sentido, podrían tener algún problema en la medición de las personas que se auto-

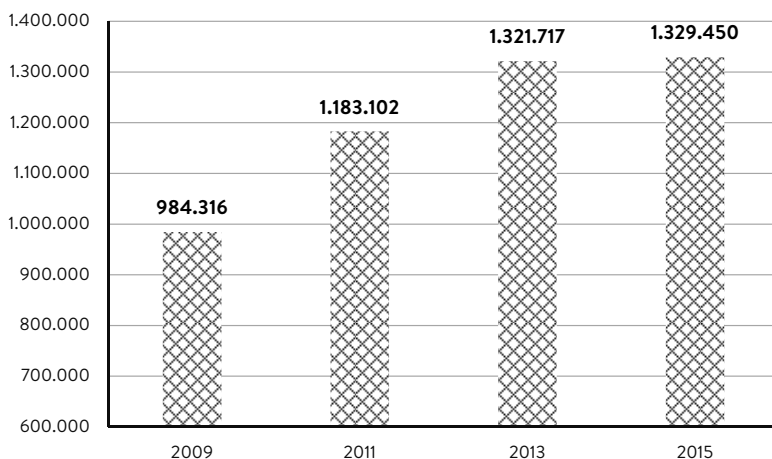
declaran como mapuche, aunque da la impresión de que este problema es menor como discutiremos a continuación. En el análisis de datos, se usan las encuestas CASEN realizadas entre 2009 y 2015, lo que nos permite tener una visión de la situación reciente, es decir, en 2015, pero también como ha ido evolucionando en estos últimos años.

¿Qué nos dicen los datos? Partamos por el número de personas que se reportan (autodeclaran) como mapuches. El Gráfico 3 muestra la evolución de la población total de mapuches desde 2009 en adelante, la que ha aumentado desde algo más de 984.000 en 2009 a cerca de 1.330.000 personas en 2015. En 2009, ellos eran el 5,9% de la población total, cifra que aumenta a 7,7% en 2011 y 7,6% en 2013.

Usualmente, cuando opinamos de los mapuches, pensamos en personas que están mayormente localizadas en la región de La Araucanía. Los datos tienden a decirnos algo bastante distinto: en 2015 sólo un 23,2% de los mapuches estaban en la región de La Araucanía (308.749), bastante por detrás de la región Metropolitana, que tenía un 32,8% de los mapuches (436.475). La región de los Lagos es la tercera de mayor importancia en términos de población mapuche, con 15,4% de ellos (204.682). Estos datos contrastan con la situación de 2009, cuando la región de La Araucanía era la que tenía más mapuches, con un 28,4%, mientras la seguía la Metropolitana con 25,7% y los Lagos con 16,7%. El Gráfico 4 muestra cómo ha evolucionado la distribución regional de los mapuches entre 2009 y 2015. Hay un aumento fuerte de concentración en la región Metropolitana junto a una reducción similar en la región de La Araucanía, lo que tiende a sugerir una fuerte migración desde la IX región a la Metropolitana. Este fue un proceso muy acentuado entre los años 2009 y 2013, pero cuya velocidad disminuyó entre 2013 y 2015.

Esto sugiere, por lo tanto, que hay que cambiar la mirada; en primer lugar, dejar de pensar que los mapuches están sólo en la región de La Araucanía, y en segundo lugar, hay que notar que existe un proceso de migración paulatino hacia zonas urbanas que ha sido bastante rápido. El Gráfico 5 justamente ilustra lo que está ocurriendo entre zonas urbanas y rurales: mientras en las zonas rurales la población se mantiene prácticamente estancada en la cercanía de 373.000 personas, en las zonas urbanas ha aumentado significativamente desde algo más de 655.000 a cerca de 950.000 en 2015.

GRÁFICO 3 / Población mapuche



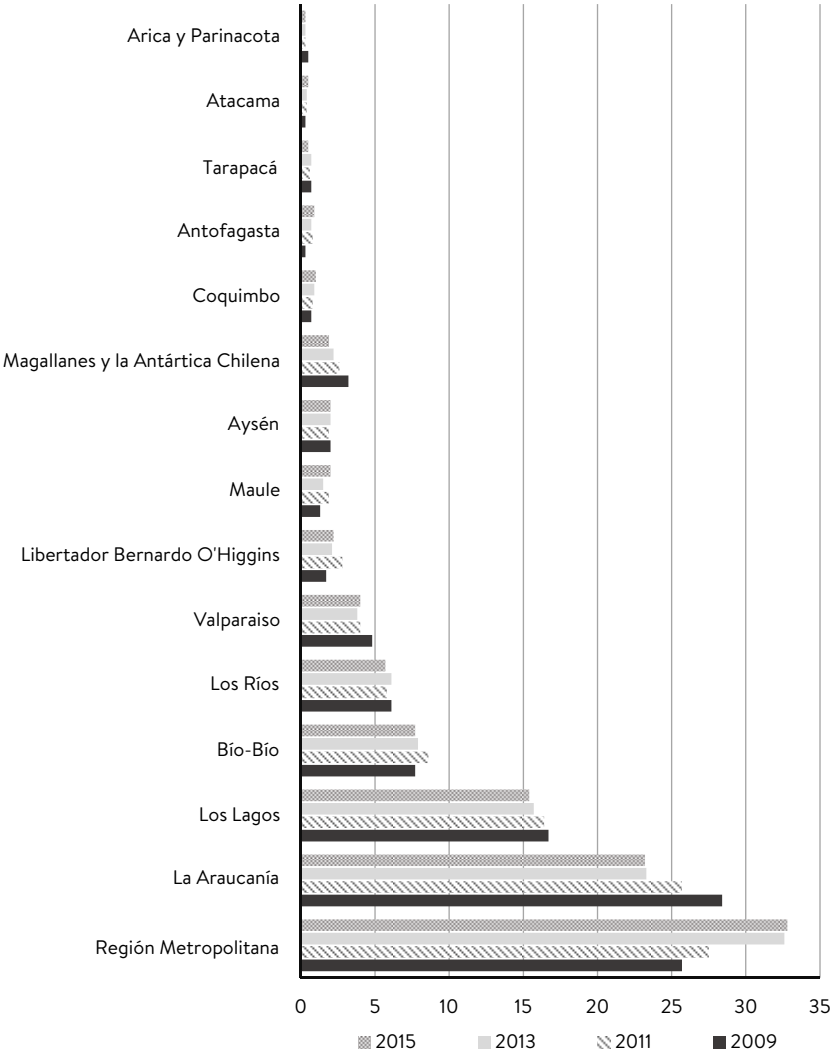
Fuente: Construido en base a datos de la encuesta CASEN.

3 /

Ingresos y pobreza de los mapuches

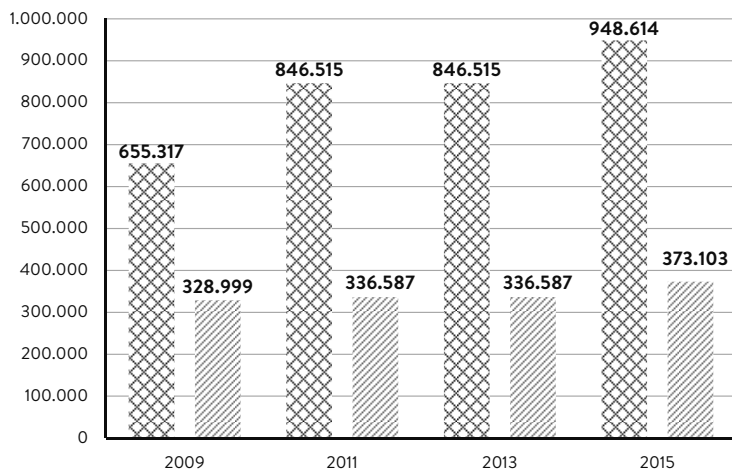
La primera mirada económica que le daremos a los datos de la encuesta CASEN es comparar los ingresos laborales (ocupaciones) que obtienen personas que se autodeclaran como mapuches versus el resto de la población chilena. La Tabla 2 calcula, a partir de los datos de la encuesta CASEN, los ingresos ocupacionales promedio tanto en la población chilena como en la población mapuche. Esto lo haremos a nivel país, y posteriormente sólo para la región de La Araucanía. ¿Qué nos dicen los datos? A nivel país, los ingresos ocupacionales de la población chilena fluctuaban en 2015 en cerca de \$ 470.000 pesos, mientras que los de la población mapuche eran cercanos a los \$ 330.000 pesos, por lo que hay una brecha de ingresos desfavorables a los trabajadores mapuches de 30%. Esta brecha era algo superior al 38% en 2009, y ha ido paulatinamente disminuyendo desde esa fecha para situarse en el 30% actual. Así, a nivel país, persiste una brecha relevante, pero que va disminuyendo. Cuando se analiza sólo lo que ocurre en la región de La Araucanía, las brechas de ingresos tienden a ampliarse, y en 2015 aún subsiste una bre-

GRÁFICO 4 / Distribución de mapuches, por región, 2009 a 2015



Fuente: Construido en base a datos de la encuesta CASEN.

GRÁFICO 5 / Población mapuche, urbana y rural



Fuente: Construido en base a datos de la encuesta CASEN.

cha de 33%, es decir, algo superior a la brecha país. Sin embargo, no hay que perder de vista que la brecha de ingresos en la región de La Araucanía se calcula sólo comparando dentro de esta región. Cuando, por otro lado, comparamos la brecha entre los mapuches de la IX región y el resto del país, la brecha se amplía fuertemente y llega al 51,9% en 2009, lo que se reduce a 46,4% en 2015. Es interesante notar que hubo un fuerte avance en la reducción de esa brecha entre 2011 y 2013, cuando cayó en 9,5 puntos porcentuales. Lamentablemente, entre 2013 y 2015 esa brecha volvió a agrandarse en 5,4 puntos porcentuales.

Finalmente, de acuerdo a los datos de la encuesta CASEN, en 2015, mientras el ingreso ocupacional promedio del resto de los chilenos era de algo más de \$470.000 pesos, las personas que se autodeclaraban mapuches en la región de La Araucanía tenían ingresos ocupacionales de sólo \$252.000 pesos aproximadamente. Esta es una brecha muy importante. De los 46,4 puntos porcentuales de diferencia, la mitad se explica simplemente por un tema regional. Efectivamente, como lo muestra la tabla, la diferencia de ingresos ocupacionales sólo entre los mapuches –entre los que habitan en la IX región versus los mapuches en el resto de Chile– es menor

TABLA 2 / Ingresos ocupacionales, mapuche versus no mapuche

	2009	2011	2013	2015
<i>Salario promedio Chile</i>				
No mapuche	421.859	448.448	426.246	471.457
Mapuche	259.483	279.424	284.442	328.982
Brecha	-38,5%	-37,7%	-33,3%	-30,2%
<i>Salario promedio región de La Araucanía</i>				
No mapuche	346.596	411.716	339.178	377.260
Mapuche	202.920	221.272	250.538	252.812
Brecha	-41,5%	-46,3%	-26,1%	-33,0%
<i>Brecha Araucanía vs país</i>				
Mapuche IX vs mapuche país	-21,8%	-20,8%	-11,9%	-23,2%
Mapuche IX vs resto del país	-51,9%	-50,7%	-41,2%	-46,4%

Fuente: CASEN, varios años.

en 23,2% para los mapuches de la IX región. De ahí que la migración fuera de la región de La Araucanía parezca muy atractiva para los mapuches.

¿Cómo se traducen estos datos a la medición de pobreza para los mapuches? A priori, como los mapuches tienen ingresos laborales menores, es bastante probable esperar mayores tasas de pobreza. En la Tabla 3, se calculan justamente la cantidad de personas en situación de indigencia y pobreza (no indigencia), tanto para los no mapuches como para los mapuches. Es interesante constatar cómo ha disminuido el número de pobres (no indigentes) en la población no mapuche. También ocurre lo mismo con los indigentes desde 2013. En términos de tasas de pobreza, la pobreza (no indigente) en los no mapuches ha caído desde algo más de 11% en 2009 a 7,8% en 2015, mientras que la tasa de indigencia en ese mismo grupo fue de 3,2% en 2015. Esto contrasta con lo ocurrido con los mapuches, cuya tasa de indigencia es considerablemente mayor en 2013 y 2015 (que ronda los 8 puntos porcentuales) comparado con

2009 y 2011, cuando fluctuaba en la cercanía del 5%. En términos de tasas de pobreza no indigente, se mantuvo bastante estable en la cercanía de los 15 puntos porcentuales hasta 2013, y recién en 2015 se observa una baja a 12,6 puntos porcentuales. Al final de la tabla, se muestran las diferencias en tasas entre estas poblaciones. Los mapuches tienen 3,8 puntos porcentuales más de indigentes y 4,8 puntos porcentuales de mayor pobreza.

TABLA 3 / Pobreza, mapuche versus no mapuche, país

	2009	2011	2013	2015
<i>Número de personas</i>				
No mapuche				
Indigente	562.666	418.492	660.610	525.836
Pobre no indigente	1.745.022	1.793.860	1.489.635	1.259.992
No pobre	13.292.783	13.549.197	13.785.687	14.417.162
<i>Mapuche</i>				
Indigente	57.721	54.240	118.033	94.058
Pobre no indigente	143.471	180.762	213.394	166.518
No pobre	781.172	944.759	988.860	1.065.994
Tasas				
<i>No mapuche</i>				
Indigente	3,6%	2,7%	4,1%	3,2%
Pobre no indigente	11,2%	11,4%	9,3%	7,8%
No pobre	85,2%	86,0%	86,5%	89,0%
<i>Mapuche</i>				
Indigente	5,9%	4,6%	8,9%	7,1%
Pobre no indigente	14,6%	15,3%	16,2%	12,6%
No pobre	79,5%	80,1%	74,9%	80,4%
<i>Mapuche versus no mapuche</i>				
Indigente	2,3%	1,9%	4,8%	3,8%
Pobre no indigente	3,4%	3,9%	6,8%	4,8%
No pobre	-5,7%	-5,9%	-11,6%	-8,6%

Fuente: CASEN, varios años.

TABLA 4 / Pobreza, mapuche versus no mapuche, región de La Araucanía

	2009	2011	2013	2015
<i>No mapuche - Araucanía</i>				
Indigente	55.571	27.131	50.826	39.877
Pobre no indigente	114.244	117.298	101.337	87.285
No pobre	486.854	503.888	508.301	547.187
<i>Mapuche - Araucanía</i>				
Indigente	28.871	22.930	51.617	42.687
Pobre no indigente	54.813	50.396	66.460	61.910
No pobre	194.988	228.427	189.889	204.020
<i>Tasas: No mapuche - Araucanía</i>				
Indigente	8%	4%	8%	6%
Pobre no indigente	17%	18%	15%	13%
No pobre	74%	78%	77%	81%
<i>Tasas: Mapuche - Araucanía</i>				
Indigente	10,4%	7,6%	16,8%	13,8%
Pobre no indigente	19,7%	16,7%	21,6%	20,1%
No pobre	70,0%	75,7%	61,7%	66,1%

Fuente: CASEN, varios años.

La situación de pobreza de los mapuches en la región de La Araucanía es aún más preocupante. La Tabla 4 muestra cómo ha evolucionado la pobreza dentro de la región de La Araucanía. Tal como antes, comparamos mapuches versus no mapuches. Algo más de 100.000 personas relacionadas con la etnia mapuche se encuentran en situación de pobreza o indigencia en la región de La Araucanía, es decir prácticamente un tercio de los mapuches de esa región. Es una tasa muy alta, que casi triplica la tasa de los no mapuches del resto del país. En términos de indigencia, la tasa de indigencia de los mapuches de la IX región en 2015 casi cuadruplica la tasa de indigencia de los no mapuches en el resto del país. Otra característica de las tasas de pobreza e indigencia de los mapuches en esa región es que han mostrado ser difíciles de disminuir y que han mostrado últimamente aumentos. En 2009, un 70% de los mapuches de la IX región caía en el grupo de no pobres, cifra que disminuyó a 66,1% en 2015.

Queda mucho trabajo por realizar para disminuir las tasas de pobreza entre los mapuches de la IX región debido a que las brechas son muy amplias respecto del resto del país. Políticas que focalicen gasto público en este grupo parecen muy relevantes. A continuación, ahondaremos en los posibles factores que pueden explicar estas altas tasas de pobreza. Partimos por los niveles de educación.

4 /

¿A qué se debe la brecha de ingresos?

A la luz de la brecha en educación que muestra la población mapuche es esperable que exista también una brecha en ingresos desfavorables a los mapuches, en la medida que acceden a empleos menos calificados y posiblemente de menor remuneración.

La Tabla 5 presenta los resultados del siguiente ejercicio. Nos gustaría tratar de entender a qué se debe las diferencias de ingresos ocupacionales que tienen las personas que se declaran como mapuches versus el resto de las personas en Chile. Es decir, nos gustaría tratar de explicar a qué se debe la brecha de ingresos desfavorable a las personas mapuches. Para hacer esto, se utiliza un análisis de regresión del tipo regresiones de Mincer (al respecto ver Heckman, Lochner, Todd 2006; Lemieux 2006; Mincer 1962), que busca explicar el (logaritmo de) los ingresos ocupacionales en función de variables tales como años de educación, edad, horas trabajadas, la rama correspondiente al sector educacional donde trabajan las personas y el oficio de estas personas. Los datos que se utilizan son todos datos disponibles entre 2009 y 2015 para aquellas personas con ingresos ocupacionales positivos, sin importar su etnia, por lo que se incluye a toda la población del país.

La primera columna de la tabla muestra una regresión donde los ingresos ocupacionales se explican solamente por medio de una variable dicotómica que toma un valor igual a 1 si la personas se autodeclaran como mapuches mientras que esta variable es 0 en cualquier otro caso. Por lo tanto, el coeficiente que se reporta corresponde en este caso a la diferencia promedio de ingresos entre mapuches y no mapuches en nuestros datos.

La estimación es de $-0,29$, lo que indica que los mapuches tienen un ingreso laboral promedio menor en 29% a las personas no mapuches. Esta estimación es estadísticamente significativa. La segunda columna de la tabla incorpora variables adicionales en la estimación que corresponde a horas de trabajo, escolaridad, edad y edad al cuadrado. Los coeficientes estimados para estas variables son significativos y su dirección indica que a mayor cantidad de horas de trabajo, mayor ingreso. Lo mismo ocurre con la escolaridad. Las variables de edad y edad al cuadrado son significativas. La primera es positiva y la segunda negativa, indicando que a medida que aumenta la edad tienden a aumentar los ingresos, aunque a tasas decrecientes. Resulta interesante ver que en esta columna la variable relativa a la pertenencia a la etnia mapuche sigue siendo significativa, pero disminuye su magnitud desde un 29% de brecha a un 7%, lo que indica que una parte importante de la brecha se explica por estas variables. Posiblemente, la menor escolaridad de los mapuches puede explicar parte importante de la brecha. Las brechas en educación las analizamos más adelante. La columna 3 incorpora adicionalmente variables de control correspondientes al tipo de oficio, a la rama de actividad económica y a efectos de año calendario (dummies año). En ese caso, la brecha mapuche subsiste pero disminuye a sólo un 5% de menores ingresos para los mapuches una vez que se controla por los otros efectos. Éste sería un efecto discriminatorio (al respecto ver los trabajos de Becker 2010; Blinder 1973; Newmark 1988; Stanley y Jarrell 1998), pero cuya magnitud es bastante menor al inicial^[1]. La columna 4 incorpora el efecto discriminación pero interactuado además con efectos por años. Esto permitiría saber si este efecto ha ido aumentando o disminuyendo a través del tiempo. Todos los efectos de interacción son no significativos, por lo que no hay evidencia de que haya ido cambiando a través del tiempo.

Un posible problema de las estimaciones de la Tabla 5 es la posibilidad de autoselección en el mercado laboral. Esto significa que las personas deciden si ofrecen horas de trabajo o no lo hacen. Esto puede producir problemas en las estimaciones en la medida en que los sala-

[1] Se probó también separando los efectos de discriminación para otros pueblos indígenas. Se encuentra similar efecto (aunque algo menor) en el caso de los aymaras. En el resto de los pueblos indígenas, no habría efecto discriminación.

TABLA 5 / Determinantes de ingresos ocupacionales

	(1)	(2)	(3)	(4)
VARIABLES	Ln(Ing. ocupac.)	Ln(Ing. ocupac.)	Ln(Ing. ocupac.)	Ln(Ing. ocupac.)
Mapuche	-0.29*** (0.01)	-0.10*** (0.01)	-0.05*** (0.01)	-0.07*** (0.02)
Log (hrs. trabajadas)		0.53*** (0.01)	0.45*** (0.01)	0.45*** (0.01)
Escolaridad		0.11*** (0.00)	0.06*** (0.00)	0.06*** (0.00)
Edad		0.04*** (0.00)	0.04*** (0.00)	0.04*** (0.00)
Edad al cuadrado		-0.00*** (0.00)	-0.00*** (0.00)	-0.00*** (0.00)
Mapuche#2011				0.02 (0.02)
Mapuche#2013				0.01 (0.02)
Mapuche#2015				0.02 (0.02)
Constante	12.60*** (0.00)	8.42*** (0.03)	9.88*** (0.04)	9.88*** (0.04)
Observaciones	354,531	348,872	347,573	347,573
R-squared	0.007	0.365	0.495	0.495
VARIABLES RAMA			SÍ	SÍ
VARIABLES OFICIO			SÍ	SÍ
VARIABLES AÑO			SÍ	SÍ

Fuente: Estimaciones en base a CASEN. Errores estándar entre paréntesis.

rios que observamos corresponden sólo a los de aquellas personas que deciden ofrecer sus horas de trabajo al mercado laboral. Esta simultaneidad en la decisión de ofrecer trabajo y la observación de los datos de salarios, pueden sesgar los estimadores. Para tratar este problema, a continuación la Tabla 6 muestra estimaciones considerando este problema, y reporta los resultados del estimador de la ecuación de tipo Heckman (1979), que justamente está diseñada para tratar este tema. Tal como podemos ver, los estimadores se mantienen prácticamente iguales. Además, en esta tabla se incluyen efectos de diferencias salariales no explicadas en el caso de las mujeres. Para las mujeres en general habría menores ingresos de casi 35%. Este efecto es adicional a las diferencias en niveles de educación, horas trabajadas y a otros factores de control, incluidos en las regresiones como la rama y el oficio. Al incluir un efecto interacción entre mujeres y pertenencia a la etnia mapuche, no se encuentran grandes diferencias, lo que indica que en general las mujeres tienen menores ingresos en nuestro país, pero que este efecto no se acentúa en mujeres de la etnia mapuche.

La Tabla 7 hace el mismo ejercicio, pero el efecto discriminación se calcula sólo para los mapuches de la IX región. Inicialmente, cuando no hay controles de ningún tipo, el efecto discriminación es cercano al 53%. Este resultado es consistente con lo reportado en la Tabla 1. Nuevamente, al ir incluyendo controles, el efecto discriminación va disminuyendo y se sitúa en 8% (desfavorable para los mapuches de la IX región) en la columna 3. La columna 4 ilustra un punto importante. El efecto de discriminación inicial es de 5%, pero hay un aumento a través del tiempo de entre un 4%-5% adicional, por lo que el efecto actual total rondaría cerca de un 9%.

De ahí que parte importante de las brechas de ingresos desfavorables de los mapuches (sobre todo de la IX región) se expliquen por diferencias observables tales como educación, horas trabajadas y efectos de rama u oficio. Sin embargo así y todo subsisten efectos discriminatorios contra los mapuches, que en el caso de la IX región han ido aumentando a través del tiempo y llegan en la actualidad a cerca de un 9% de diferencial de ingresos. Estos últimos son efectos desfavorables a los mapuches de la IX región que no pueden explicarse, al menos por las variables aquí

TABLA 6 / Determinantes de ingresos ocupacionales, ajustando por sesgo de selección en decisión de oferta laboral

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Variables	Ln(Ing. ocupac.)	Ln(Ing. ocupac.)	Ln(Ing. ocupac.)	Ln(Ing. ocupac.)	Ln(Ing. ocupac.)	Ln(Ing. ocupac.)
Mapuche	-0.26*** (0.00)	-0.10*** (0.00)	-0.05*** (0.00)	-0.06*** (0.00)	-0.08*** (0.00)	-0.08*** (0.00)
Log(hrs. trabajadas)		0.47*** (0.00)	0.45*** (0.00)	0.45*** (0.00)	0.45*** (0.00)	0.45*** (0.00)
Escolaridad		0.10*** (0.00)	0.06*** (0.00)	0.06*** (0.00)	0.06*** (0.00)	0.06*** (0.00)
Edad		-0.02*** (0.00)	0.06*** (0.00)	0.06*** (0.00)	0.06*** (0.00)	0.06*** (0.00)
Edad al cuadrado		0.00*** (0.00)	-0.00*** (0.00)	-0.00*** (0.00)	-0.00*** (0.00)	-0.00*** (0.00)
Mujer			-0.35*** (0.00)	-0.35*** (0.00)	-0.35*** (0.00)	-0.35*** (0.00)
Mapuche-Mujer				0.03*** (0.00)	0.03*** (0.00)	0.03*** (0.00)
Mapuche#2011					0.02*** (0.00)	0.03*** (0.00)
Mapuche#2013					0.01*** (0.00)	0.01*** (0.00)
Mapuche#2015					0.02*** (0.00)	0.01*** (0.00)
Mapuche-Mujer#2011						-0.04*** (0.00)
Mapuche-Mujer#2013						0.00 (0.00)
Mapuche-Mujer#2015						0.02*** (0.00)
Observaciones	732,557	727,612	727,612	727,612	727,612	727,612
Rama			Sí	Sí	Sí	Sí
Oficio			Sí	Sí	Sí	Sí
Año			Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Estimaciones en base a CASEN. Errores estándar entre paréntesis.

TABLA 7 / Determinantes de ingresos ocupacionales, efecto discriminación mapuche IX región

	(1)	(2)	(3)	(4)
Variabes	Ln(Ing. ocupac.)	Ln(Ing. ocupac.)	Ln(Ing. ocupac.)	Ln(Ing. ocupac.)
Mapuche IX región	-0.53*** (0.01)	-0.23*** (0.02)	-0.08*** (0.02)	-0.05*** (0.02)
Log(hrs. trabajadas)		0.53*** (0.01)	0.45*** (0.01)	0.45*** (0.01)
Escolaridad		0.11*** (0.00)	0.06*** (0.00)	0.06*** (0.00)
Edad		0.04*** (0.00)	0.04*** (0.00)	0.04*** (0.00)
Edad al cuadrado		-0.00*** (0.00)	-0.00*** (0.00)	-0.00*** (0.00)
Mapuche#2011				-0.04** (0.02)
Mapuche#2013				-0.05*** (0.01)
Mapuche#2015				-0.04*** (0.01)
Constante	12.59*** (0.00)	8.42*** (0.03)	9.88*** (0.04)	9.88*** (0.04)
Observaciones	354,531	348,872	347,573	347,573
R-squared	0.005	0.365	0.495	0.495
Variabes rama			Sí	Sí
Variabes oficio			Sí	Sí
Variabes año			Sí	Sí

Fuente: Estimaciones en base a CASEN. Errores estándar entre paréntesis.

incluidas, y que deben llevarnos a reflexionar sobre cómo implementar políticas públicas para corregir estas situación.

Lo que nos muestran las tablas 5 a 7 son los factores que determinan los ingresos de los trabajadores. De estas tablas aparece como efecto distintivo un diferencial en contra de las personas que se autodeclaran como mapuches de prácticamente un 7% de sus ingresos. Esto, sin embargo, no quiere decir que la diferencia de ingresos sea sólo de 7%, sino que el efecto de discriminación es de 7% por sí sólo. La Tabla 8 complementa la información al mostrar, en su primera fila, el diferencial de ingresos de los no mapuches versus los mapuches entre 2009 y 2015. Esta fila indica ingresos menores para los mapuches de 38% en 2009, cifra que ha ido disminuyendo hasta 31% en 2015. ¿Qué explica este diferencial de ingresos? Para poder responder a esta pregunta se realiza una descomposición sugerida por Oaxaca (1973) y Blinder (1973). La idea básica es que la diferencia entre ingresos ocupacionales se explica por (1) diferencias entre las características observables (como niveles de educación, la rama sectorial en que se emplee, las horas trabajadas, etc.) y (2) por las diferencias en los retornos a esas características, medidas por las diferencias en los coeficientes de las estimaciones. La tabla nos muestra que de los 38 puntos de diferencia en 2009, 25 de ellos (es decir cerca de un 65% de la diferencia) se explica sólo por la diferencia en dotaciones (características observables). Lo mismo ocurre en 2015, cuando el 67% de la diferencia se explica sólo por la diferencia de dotaciones. Esta información es muy relevante porque nos indica que para mejorar el diferencial de ingresos, una de las cosas que debe subsanarse primero son las menores dotaciones de las personas mapuches, donde son muy relevantes los menores niveles de educación (tal como se explicará en la sección 5 de este trabajo).

Rendimiento de cultivos

Adicionalmente a los ingresos laborales, otra fuente de ingresos que puede ser relevante para algunas personas de la etnia mapuche es el rendimiento (y por lo tanto la productividad) de las tierras. En el caso del sector rural, para algunas familias pueden ser muy relevantes. Este tema se trata en extenso en Cerda (2009), con el censo agropecuario

TABLA 8 / ¿Qué explica la diferencia de ingresos laborales?

	(1)	(2)	(3)	(4)
Variables	2009	2011	2013	2015
Diferencia de ingresos	0.38*** (0.005)	0.34*** (0.002)	0.36*** (0.002)	0.31*** (0.002)
Características observables	0.25*** (0.002)	0.23*** (0.001)	0.24*** (0.001)	0.21*** (0.001)
Coefficientes (diferencias no observables)	0.12*** (0.004)	0.09*** (0.002)	0.12*** (0.002)	0.09*** (0.002)

Fuente: Estimaciones en base a CASEN. Errores estándar entre paréntesis.

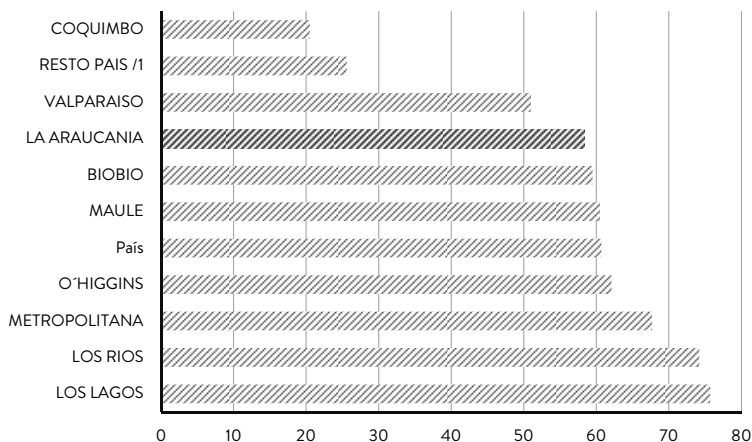
del 2007. Este Censo se volverá a realizar en 2017 y por lo tanto estas últimas cifras no pueden ser actualizadas por el momento. Sin perjuicio de esto, el INE publica un informe anual de cultivos esenciales. De acuerdo a esos datos, el trigo y el maíz son los cultivos que ocupan mayor cantidad de hectáreas sembradas en nuestro país. Para ellos, los Gráficos 6 y 7 muestran su rendimiento, medido como la cantidad de quintales métricos por hectárea. La región de La Araucanía está en la parte baja del rendimiento tanto en trigo como en maíz, siendo en este último cultivo una de las regiones de menor rendimiento. Las razones pueden ser múltiples (bajo nivel de capital, pocas economías de escala en la producción, falta de capacitación, entre otras), pero obviamente este es un tema que también requiere atención.

5 /

Educación

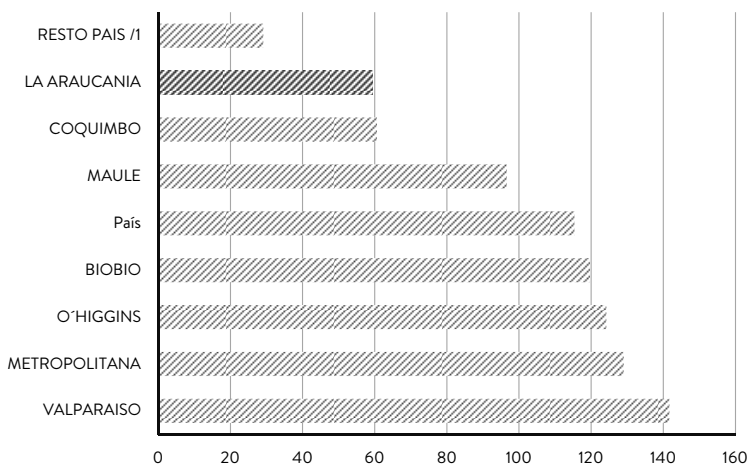
A continuación nos centramos en la situación educacional de los mapuches. Como hemos mostrado antes, es una de las variables importantes en la determinación de los ingresos laborales y por lo tanto determinante de la probabilidad de bajos ingresos y de estar en condición de pobreza. Entonces aquí queremos averiguar si los datos muestran

GRÁFICO 6 / Rendimiento trigo



Fuente: Informe Anual de Cultivos Esenciales, INE.

GRÁFICO 7 / Rendimiento maíz



Fuente: Informe Anual de Cultivos Esenciales, INE.

diferencias entre los niveles educacionales de los mapuches versus el resto de la población. La Tabla 9 justamente compara los niveles educacionales de la población no mapuche versus la población mapuche. La población mapuche muestra rezagos importantes al compararlos con el resto del país en esta dimensión. Nótese por ejemplo que en 2015, en

TABLA 9 / Educación población mapuche versus no mapuche

Nivel educacional	2011	2013	2015
<i>No mapuche: país</i>			
Sin educación formal	11,2%	11,1%	10,6%
Básica	30,5%	29,4%	28,1%
Media	39,2%	37,8%	38,0%
Superior	19,1%	21,7%	23,2%
<i>Mapuche: país</i>			
Sin educación formal	15,6%	14,3%	13,8%
Básica	40,2%	39,1%	36,9%
Media	34,6%	34,9%	35,1%
Superior	9,6%	11,6%	14,2%
<i>No mapuche: región de La Araucanía</i>			
Sin educación formal	10,6%	10,6%	10,9%
Básica	35,2%	33,5%	31,8%
Media	36,8%	37,5%	37,1%
Superior	17,3%	18,4%	20,2%
<i>Mapuche: región de La Araucanía</i>			
Sin educación formal	19,1%	15,4%	15,1%
Básica	48,0%	45,8%	43,3%
Media	27,3%	30,9%	31,6%
Superior	5,6%	7,9%	10,0%

Fuente: CASEN, varios años.

términos de población sin educación formal, la población mapuche (de todo el país) muestra una diferencia de 3 puntos porcentuales más que la población no mapuche (13,8% versus 10,6%). Algo similar ocurre en educación básica donde los mapuches tienen prácticamente 8 puntos porcentuales más que el resto de la población. Como contrapartida, en educación superior existe una brecha negativa para los mapuches de nueve puntos porcentuales y en educación media la brecha también es negativa para los mapuches en tres puntos porcentuales. Estas brechas son muy similares a lo que ocurría en 2011, lo que indica que esta observación es de carácter permanente, aunque lo positivo es que ha ido aumentando paulatinamente la fracción de la población mapuche con estudios superiores: desde 9,6% en 2011 a más de 14% en 2015.

Las brechas son muchos mayores cuando comparamos a los mapuches de la IX región con los no mapuches del resto del país: sólo un 10% de los mapuches de la región de La Araucanía tiene educación superior, lo que se compara con un 23,2% de los no mapuches del resto del país. Los mapuches con educación básica o menos representan el 58,4%, mientras que los no mapuches del resto del país tienen sólo un 38,7% de las personas en esas categorías.

Así, la población mapuche muestra niveles de educación bastante inferiores al resto de la población chilena. Esto se evidencia aún más cuando se les pregunta a los mapuches cuántos de ellos saben leer. Cerca de un 5% de ellos indicó en 2015 que no sabía hacerlo, mientras que en el resto de la población chilena este número es de sólo 3%. En el caso de los mapuches de La Araucanía esta cifra llega a 9%, es decir tres veces la del resto de la población chilena. La brecha es por lo tanto muy ampliamente desfavorable para los mapuches de la IX región en especial, y debería considerarse la implementación de una política pública ambiciosa que busque cerrar estas brechas.

6 /

Subsidios monetarios

Ante la situación de menores ingresos laborales y mayores niveles de pobreza, una pregunta que surge de forma natural es: ¿cómo reacciona el Estado? La reacción del Estado puede ser de muchas formas, pero en este caso analizaremos cómo se utilizan los subsidios monetarios de éste, que corresponden a los aportes estatales a las personas a través de sus programas sociales. Esto incluye programas tales como pensión básica solidaria, subsidio único familiar, bonos de egreso del programa Chile Solidario, subsidio de agua potable, cesantía, asignación familiar y otros similares.

La Tabla 10 compara los subsidios monetarios per cápita entre mapuches y no mapuches, tanto a nivel país como en la IX región. La primera observación relevante, más allá de mapuches o no mapuches, es que da la impresión que los subsidios no están bien focalizados porque, una persona no pobre recibe en subsidios monetarios algo más de \$30.000 per cápita en 2015, mientras que los indigentes reciben sólo cerca de \$20.000 per cápita

TABLA 10 / Subsidios monetarios per cápita, mapuche versus no mapuche

	2009	2011	2013	2015
<i>No mapuche: País</i>				
Indigente	17.696	12.136	16.268	21.836
Pobre no indigente	21.404	17.029	20.158	26.591
No pobre	25.528	25.169	26.919	33.641
<i>Mapuche: País</i>				
Indigente	14.386	10.183	16.018	19.510
Pobre no indigente	19.780	16.065	19.849	24.821
No pobre	25.368	21.838	26.470	29.918
<i>No mapuche: IX región</i>				
Indigente	20.465	13.037	16.855	25.994
Pobre no indigente	23.274	20.881	23.926	29.097
No pobre	29.632	27.730	32.737	36.550
<i>Mapuche: IX región</i>				
Indigente	15.492	11.061	19.189	19.911
Pobre no indigente	24.106	18.919	26.133	28.508
No pobre	30.687	28.286	33.373	36.450

Fuente: Encuesta CASEN, varios años.

y los pobres no indigentes cerca de \$25.000. En 2015, los mapuches en situación de indigencia reciben menos de \$20.000 per cápita, bastante lejos de los \$33.641 que recibe una persona no pobre y no mapuches en el país.

Los problemas de focalización son claros y además muestran que no hay una preocupación especial por parte de la política pública por los mapuches de la IX región, que corresponde a uno de los grupos más pobres del país. Claramente esto también sugiere el diseño de una política pública especial al respecto.

7 /

Conclusión: Desafíos de políticas públicas

A partir de los datos se obtienen ciertas observaciones relevantes. La primera de ella es que la situación de pobreza de los mapuches, en especial de los de la IX región, es de alta exposición a indigencia y a pobre-

za no indigente. Esto se explica por bajos ingresos, fundamentalmente ocupacionales. ¿Cómo actuar en este caso? Da la impresión que a lo menos hay tres líneas de acción. A continuación las discutimos.

La primera de ellas corresponde a aumentar los niveles de educación y capacitación. Como vimos, la educación es un determinante importante del ingreso ocupacional y las personas de etnia mapuche tienen un déficit importante en sus niveles educacionales, lo que repercute en menores ingresos ocupacionales. Generar programas de educación de calidad parece muy relevante en este caso. Obviamente, esto incidirá en los ingresos futuros de los mapuches, pero para ver los frutos de esta idea se requiere que ellos se gradúen. Por lo tanto, esta medida si bien parece rentable, puede tomar mucho tiempo en mostrar sus frutos. Complementariamente, sobre todo para aquellos mapuches que ya terminaron hace tiempo su ciclo educacional y que finalmente quedaron con niveles de educación bajos, se pueden generar programas de capacitación extraordinarios, que permitan, por ejemplo, que en las empresas de la región de La Araucanía el crédito por capacitación sea superior al 1% de la planilla que actualmente permite el código tributario. Eventualmente se podría subir ese crédito tributario sólo en esa región para producir un impulso a la capacitación. Obviamente, habría que también introducir un cierto requisito en los cursos de capacitación, para que incluyeran un mínimo de trabajadores mapuches, de forma que efectivamente la capacitación se traspase a ese grupo. Adicionalmente, y sobre todo pensando en los mapuches en condición de analfabetismo, es necesario implementar programas de primer empleo, donde se subsidie la contratación de personas en condición de analfabetismo, se promueva al aumento de la planilla de trabajadores en esa región, al mismo tiempo que estas personas adquieran nuevas capacidades y experiencia laboral, que incluya programas de capacitación en capacidades básicas, incluyendo lectura. Este tipo de programas requiere un fuerte subsidio fiscal, porque de otra forma estas personas no serían contratadas por las empresas.

El segundo camino de acción surge al notar que existe un efecto de discriminación negativa hacia los mapuches, particularmente en la IX región. La política pública debe propender entonces a eliminar este tipo

de sesgos, por medio de campañas comunicacionales orientadas a toda la población, que valoren la cultura y el aporte del pueblo mapuche al resto de la sociedad. Una de las formas, que seguramente tendrá mayor efecto en el mediano plazo, consistiría en incluir este tipo de temas en los programas educacionales del Ministerio de Educación.

Finalmente, la tercera vía de acción tiene que ver con los subsidios monetarios. Estos subsidios deberían estar diseñados para compensar los menores ingresos ocupacionales. Sin embargo, lo que muestran los datos es que las personas que no están en situación de pobreza tienen en promedio mayores subsidios per cápita que los indigentes y los pobres. En el caso de los indigentes mapuches de la IX región, la situación es incluso peor. En ese sentido, debería evaluarse la creación de subsidios monetarios focalizados específicos para los mapuches de la IX región. Este “bono mapuche”, al ser focalizado a mapuches en situación de pobreza en la IX región, podría tener un costo fiscal acotado. El riesgo que se corre con este tipo de bonos es que se hagan permanentes y quiten incentivos al trabajo. Por lo tanto debería diseñarse siguiendo las ideas de transferencias condicionadas y debería incluir premios al trabajo formal. Adicionalmente, es probable que se requiera implementar una ficha especial que permita identificar a las personas mapuches en situación de pobreza. A esta ficha se le debe dar seguimiento, es decir, visitar a los encuestados y luego volver a encuestarlos, para evaluar si mantienen sus condiciones de pobreza. Pero más allá de los problemas de diseño, los datos muestran brechas de ingresos muy relevantes, que en el corto plazo seguramente no podrán ser subsanadas salvo que exista esta ayuda directa del Estado.

Referencias /

Becker, G. S. (2010). *The Economics of Discrimination*. Chicago: University of Chicago Press.

Blinder, A. S. (1973). “Wage Discrimination: Reduced Form and Structural Estimates”. *Journal of Human Resources* 8 (4), 436-455.

Cerda, R. (2009). “Situación socioeconómica reciente de los mapuches en la región de La Araucanía”. *Estudios Públicos* 113, 27-108.

Heckman, J. J. (1979). "Sample Selection Bias as a Specification Error". *Econometrica* 47, 153-161.

Heckman, J. J., Lochner, L. J., y Todd, P. E. (2006). "Earnings Functions, Rates of Return and Treatment Effects: The Mincer equation and beyond". *Handbook of the Economics of Education* 1, 307-458.

Lemieux, T. (2006). "The 'Mincer Equation' Thirty Years after Schooling, Experience, and Earnings". En *Jacob Mincer a Pioneer of Modern Labor Economics*, por Shoshana Grosbard (ed.). New York: Springer.

Mincer, J. (1962). "Labor Force Participation of Married Women: A Study of Labor Supply". En *Aspects of Labor Economics*. New Jersey: Princeton University Press.

Neumark, D. (1988). "Employers' Discriminatory Behavior and the Estimation of Wage Discrimination". *Journal of Human Resources* 23 (3), 279-295.

Oaxaca, R. L. (1973). "Male-female wage differentials in urban labor markets". *International Economic Review* 14 (3), 693-709.

Stanley, T. D., y Jarrell, S. B. (1998). "Gender Wage Discrimination Bias? A Meta-Regression Analysis". *Journal of Human Resources* 33 (4), 947-973.

Desigualdades en salud entre mapuches y no mapuches: ¿mito o realidad?

Stefano Bruzzo G. y Josefa Henríquez P.

Centro de Estudios Públicos

Resumen /

En este trabajo se analiza la evolución de los indicadores de salud de los mapuches y no mapuches en los últimos 10 años (2006–2015) y se evalúa qué aspectos podrían explicar las diferencias entre los grupos.

Los mapuches califican su salud con la misma nota que sus vecinos no mapuches, y en 2015, las tasas de enfermedad resultaron levemente menores para personas mapuches.

El tratamiento de enfermedades crónicas, no obstante, fue mayor para no mapuches.

Al analizar las diferencias en acceso y frecuencia de uso, se evidencia una mejora en estos indicadores para los mapuches en 2015, siendo estas mejoras atribuibles a incrementos en factores sociodemográficos, como la escolaridad, cambios en composición de edad, género, y el mayor alcance de tratamientos para enfermedades crónicas.

Resumen en mapuzugun /

Tüfa chi küzaw mew tukulpagey chumgechi amulen pu mapuche ka kake tuwün chi che ñi felen ka ñi lawentuwün rupachi mari txipantu mew (2006-2015), ka inarumegey chumgelu am kakewmey ñi zugu egün.

Inarumen mew ñi felen pu mapuche egu kake tuwün chi che, epu waranka txipantu mew, pu mapuche zoy txemolerkeygün pin zugu txipay ti ramtukawün zugu mew.

Pu kake tuwüngelu chi che zoy kutxankülerkeygün fey ti chi amulealu ti kutxan mew.

Epu waranka mari kechu amulechi txipantu mew inarumegey ñi zoy küme lawentulen pu mapuche winka lawen mew, tüfa chi zugu rekülüwi zoy kimeltulu pu che, tukulpagey ñi tuwün, tungen txipantu nien, ñi wentxugen kam zomogen, ka ñi chumgechi lawentulen fey ti chi amulealu ti kutxan mew.

Introducción /

Los mapuches son el principal pueblo indígena del país. En 2006, según la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN, existían 924.560 personas que se declaraban como mapuches, representando a un 5,72% de los habitantes del país. La identificación a este pueblo aumentó a 7,69% en 2015, donde 1.329.450 personas se declaraban mapuches.

Con la vuelta a la democracia, se inscriben diversos esfuerzos orientados al reconocimiento indígena en materia de salud. Del año 1992 datan las principales iniciativas de interculturalidad promovidas por el Ministerio de Salud de la mano del Programa Mapuche (PROMAP), para luego en 1996 poner en marcha el Programa Especial de Salud para Pueblos Indígenas (PESPI). Este último, aún vigente en la actualidad, tiene la finalidad de entender cuáles son las necesidades de salud de los pueblos indígenas; dentro de sus objetivos particulares están: mejorar su situación de salud, la accesibilidad cultural, la accesibilidad geográfica y la calidad de la atención, así como promover la participación, la realización de encuentros interculturales en salud e incorporar la condición étnica al conjunto de factores condicionantes de la salud.

El más reciente avance en materia legislativa del sector salud ocurrió el año 2006, cuando el Ministerio de Salud aprueba la Norma General Administrativa N° 16 sobre Interculturalidad en los Servicios de Salud, la cual enfatiza la eliminación de toda forma de discriminación racial

N. de los A.: Agradecemos los valiosos comentarios de Ricardo González, Isabel Aninat y Carolina Velasco.

por parte del Estado. Algunas de las directrices de la norma consisten en contar con un facilitador intercultural en los prestadores con alta proporción indígena, participación comunitaria en la toma de decisiones (por ejemplo los consejos técnicos deben ser integrados permanentemente por un asesor cultural indígena) e integrar los conocimientos de salud tradicional con la indígena.

En 2008 Chile ratifica el Convenio N° 169 de la OIT. En materia de salud, el Art. 25 del Convenio dicta que los gobiernos deberán facilitar las condiciones para que los pueblos puedan proveerse de los servicios de salud que estimen necesarios para maximizar su bienestar físico y mental, así como también que los servicios de salud deberán organizarse de forma cooperativa con los pueblos interesados y tener en cuenta sus prácticas curativas.^[1] Por último, el informe de la comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas propuso reconocer a facilitadores de salud indígena, como machis, yatiris, etc., dentro de la entrega de servicios médicos. La evaluación de estas iniciativas ha sido escasa y más bien focalizada en la satisfacción y percepción de los usuarios (Alarcón et al. 2004; Anigstein y López 2006; Universidad de Concepción 2013; Sánchez 2013; García 2014; Centro de Estudios Públicos 2016) que usan prestadores adheridos^[2] a los principios de estos programas, ignorando implicancias en la salud de los usuarios, por ejemplo mediante el monitoreo del uso de los servicios de salud o del diagnóstico y tratamiento de enfermedades crónicas.

Así como la evaluación de los programas ha sido escasa, el seguimiento del estado de salud de los mapuches ha sido modesto. Por tanto, en este documento, se busca explorar la evolución del estado de salud de los mapuches y cómo ha evolucionado su uso de los servicios sanitarios. Las variables del estado de salud se estudian de forma descriptiva, en cambio las de uso de los servicios se estudian también de forma econométrica.

[1] Lo mismo es postulado por las Naciones Unidas (2007) en el Art. 24 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

[2] Dentro de los más importantes, se encuentra el Servicio de Salud Araucanía Sur, el Centro de Salud Mapuche La Ruka en La Pintana, el Centro de Salud Familiar (CESFAM) Los Castaños en la comuna de La Florida y el Centro de Medicina Mapuche perteneciente al Centro de Salud Intercultural de Nueva Imperial.

Este análisis está motivado principalmente por dos razones: primero, a que tanto aspectos sociodemográficos como de incorporación del pueblo mapuche a los servicios sanitarios de forma intercultural debería haber afectado, a lo largo de los años, sus indicadores de salud. Segundo, se ha documentado que sería la discriminación que sufriría este pueblo a la hora de recibir servicios médicos lo que explicaría sus mayores tasas de mortalidad (Oyarce y Pedrero 2009; Oyarce y Pedrero 2011; Ministerio de Salud 2011).

Para aislar el efecto de ser mapuche (y por tanto, esgrimir alguna hipótesis respecto a la discriminación) en el uso de servicios sanitarios, se construye un modelo de regresión lineal que utiliza como variable dependiente el acceso y frecuencia de uso de una serie de tipos de consultas (generales, de especialidad, de urgencia, preventivas, hospitalización, de salud mental, exámenes de laboratorio y rayos). Como variables explicativas se utilizan determinantes tales como la edad, el género, el ingreso, el tipo de previsión en salud, tener una enfermedad crónica y zona de residencia. Con esto se obtiene la influencia de cada variable en el acceso y frecuencia del uso de servicios.

Finalmente, la evolución en el tiempo de esto se evalúa mediante un modelo de Oaxaca (1973), que permite estudiar los cambios en acceso y uso entre los años 2006 y 2015, y cómo estos fueron afectados por cambios en las variables sociodemográficas a través del tiempo.

Como fuente principal de datos, se utiliza la encuesta CASEN, en sus versiones de 2006 y 2015. A diferencia de estudios anteriores que se han concentrado en análisis agregados a nivel de servicios de salud, este documento se enfoca en datos a nivel nacional e individuales.

El resto del documento se estructura de la siguiente manera. En la sección 1 se describen los resultados de algunos de los programas implementados con la finalidad de integrar y favorecer la salud mapuche. En la sección 2 se realiza una revisión bibliográfica sobre el estado actual e histórico del grupo indígena y su estado de salud. En la sección 3 se describen estadísticamente aspectos generales de los mapuches, en cuanto a características sociodemográficas y su estado de salud. En la sección 4 se analizan los patrones de acceso y uso de forma descriptiva y econométrica, mediante un análisis de medias y un modelo de regresión lineal. En la

sección 5 se presenta una descomposición de Oaxaca (1973). Finalmente, en la sección 6, se discuten los resultados y sus implicancias.

1 /

Evaluaciones de los programas

Como fue mencionado, existe poca evidencia respecto del impacto de los programas orientados a mejorar la incorporación del pueblo mapuche a los servicios sanitarios y su salud en general. Sin embargo, se han desarrollado ciertas evaluaciones de la experiencia usuaria de los beneficiarios de los prestadores adheridos a los principios de estos programas, que serán revisadas a continuación.

Anigstein y López (2006) revisan la experiencia usuaria en el Centro de Salud Mapuche La Ruka^[3], concluyendo que, a pesar del uso que le da la comunidad, la implementación del sistema médico mapuche en zonas urbanas se ha visto dificultado por las diferencias materiales y culturales de la salud pública en estas zonas, así como también por las constantes intenciones del Estado chileno de “normativizar” sus prácticas. Así también, en el caso de Nueva Imperial, se rescata su alternativa de servicio, pero sin estar exento de problemas de integración entre la medicina mapuche y occidental.

Alarcón et al. (2004) exploraron la percepción de los usuarios mapuches y prestadores de salud sobre las políticas interculturales de salud. Se encontró que los usuarios mapuches consideran la indiferencia y discriminación de los servicios de salud a los pacientes indígenas como un gran problema a resolver en la región, unido a la indiferencia de las autoridades. Para los proveedores de salud el principal inconveniente a solucionar es la falta de conocimiento sobre el pueblo mapuche y las habilidades necesarias para convivir con él. Por otro lado, hay acuerdo en la necesidad de usar la lengua mapuche en las atenciones de salud e incluir las prácticas terapéuticas mapuches junto a quienes las practican.

[3] La Ruka mapuche funciona como un sistema complementario a la atención de salud pública mezclando medicina mapuche, con atención del machi y medicina occidental.

En García (2014) se realiza un estudio de caso de la implementación del modelo intercultural de salud en la comuna de Puerto Saavedra. Su principal resultado indicó que tanto funcionarios como usuarios se encontraban satisfechos con la atención de salud brindada por el módulo de salud mapuche. Como aspecto a resolver, los funcionarios del módulo mencionan que hay poca coordinación y no existen metas en común entre las consultas de baja complejidad que se dan en el módulo y las derivaciones al hospital. Se comenta también, respecto al limitado espacio físico, que no permite satisfacer las necesidades de la cultura mapuche completamente.

Sánchez (2013), mediante una serie de entrevistas y encuestas, evaluó la implementación de la salud intercultural en las comunas de Nueva Imperial y Puerto Saavedra. Un aspecto positivo es que el financiamiento por parte del Estado de la iniciativa hace a los servicios más asequibles, tanto para mapuches como no mapuches. Un aspecto negativo, concordando con García (2014), fue que el espacio físico no permitía adecuadamente poner en práctica la atención mapuche. Finalmente, la autora evidencia que la implementación de la interculturalidad afecta positivamente la percepción del estado de salud de los entrevistados.

La Universidad de Concepción (2013) evaluó la calidad de la atención en la red asistencial del Servicio de Salud Araucanía Sur. Se destaca que los mapuches tenían similar apreciación por la atención abierta (ambulatoria) de los servicios de salud regional con respecto a los no mapuches, con índices de satisfacción^[4] de 67,57 y 68,18 puntos respectivamente (teniendo como máximo puntaje los 100 puntos). Ambos grupos tienen una apreciación mayor por la atención cerrada (hospitalización), con índices de 80,23 y 82,14 puntos respectivamente. Al consultar por la calidad del Centro de Salud Mapuche de la zona, la satisfacción general aumentó entre 2011 y 2012, pasando de 79,8 a 80,8 puntos. Su atención abierta tiene un índice de 79,9 para mapuches y 80,4 para no mapuches,

.....
[4] Los índices de satisfacción son resultados de la ponderación de las calificaciones otorgadas por los usuarios encuestados respecto a la calidad de atención, trato, información y planta física de los establecimientos de salud regional. A mayor índice, mayor es la satisfacción del usuario.

mientras que la atención cerrada del establecimiento es evaluada con 81,2 y 83,1 puntos respectivos a cada grupo. El análisis por tema revela que el aspecto mejor evaluado del Centro de Salud Mapuche es el trato a los pacientes, y la menor evaluación corresponde a tiempo de espera (diferencias de alrededor de 15 puntos entre ambos aspectos).

Más recientemente, en la encuesta “Los mapuche rurales y urbanos hoy” del Centro de Estudios Públicos (2016), al consultar “¿Cuál de estas frases describe mejor su opinión sobre el PESPI?”^[5], un 49% de los encuestados mapuches consideraron que el programa fue positivo o muy positivo, mientras que sólo un 2% de los encuestados lo califica como negativo. No obstante, la mención “No conoce el programa” recibe un 36%, lo cual muestra el alcance reducido de estos programas.^[6]

Así, los principales problemas evidenciados pueden ser resumidos en que aún persiste una indiferencia hacia los pacientes indígenas, que se materializa a través de la falta de conocimiento del pueblo mapuche. También que el espacio físico es insuficiente. Como aspectos positivos, se rescata la alternativa del servicio y que el financiamiento por parte del Estado genera mayor asequibilidad a este tipo de medicina. Aun cuando los usuarios lo evalúen de forma positiva, existe un bajo conocimiento de lo que la interculturalidad en los servicios de salud significa.

2 /

Salud de los indígenas: ¿Cómo se inserta en el contexto internacional?

Se han identificado dos aspectos particulares en los pueblos indígenas que influyen en su estado de salud. El primero es su posición social (lugar dentro de la sociedad) y lo que ésta implica; el segundo, las características sociodemográficas (por ejemplo la pobreza, bajo nivel de escolaridad o aislamiento geográfica) que podrían condicionar el acceso a servicios y, por ende, afectarían el estado de salud (CEPAL 2009). La

[5] Con opciones desde “Muy negativa” hasta “Muy positiva”.

[6] Al evaluar el desconocimiento del programa entre mapuches no se evidencian diferencias significativas por nivel socioeconómico ni zona de residencia (rural vs. urbano).

literatura le ha dado la razón principalmente a la posición social como estratificadora y productora de discriminación de las diferencias en salud entre mapuches y no mapuches. Así también, el principal enfoque de salud se ha concentrado en los patrones de mortalidad entre ambos grupos de población.

En este ámbito, Oyarce y Pedrero (2009, 2011) documentaron las diferencias en morbimortabilidad para individuos indígenas, utilizando registros del Ministerio de Salud y servicios de salud locales para los datos de defunciones, egresos hospitalarios y enfermedades de notificación obligatoria. Al tabular las diferencias en mortalidad, identifican una mayor mortalidad indígena como un rasgo común en todos los grupos de edad, sin distinciones de sexo ni área de residencia para todos los pueblos estudiados. Aquí se destaca que el riesgo de morir fluctúa entre un 30% para los mapuches del área Lafkenche^[7] de La Araucanía (riesgo relativo de 1,3 con respecto a no indígenas) y un 80% para los indígenas de la región de Magallanes (riesgo relativo de 1,8). Los autores atribuyen al origen mapuche la característica de “estratificador social” por medio de la discriminación, de tal manera que ésta, y no el modo de vida de los indígenas o características sociodemográficas generales, condiciona su mayor riesgo. Esta tesis ha sido también sostenida en Figueroa (2012) y Ministerio de Salud (2011).

En el contexto internacional se han encontrado patrones similares de mortalidad. Las tasas de mortalidad entre indígenas y no indígenas en Australia aún mantienen una brecha de alrededor de 1,5 veces (mayor para los indígenas) (Australian Institute of Health and Welfare 2014), mientras que en Canadá la mortalidad es de alrededor 6 veces más elevada para la población nativa que para la población total (Marrone 2007).

Marrone (2007), mediante un análisis sistemático de la literatura respecto al acceso y tasas de uso de poblaciones indígenas para Norte América, Australia y Nueva Zelanda, reporta que existen tasas de uso significativamente menores para las poblaciones originarias. Identifica como determinantes su residencia en zonas rurales, las dificultades de

[7] Comunas de Carahue, Pucarahue, Puerto Saavedra, Teodoro Schmidt y Toltén.

comunicación y el estatus socioeconómico. Estas últimas impactarían en empeorar su estado de salud y significaría su mayor mortalidad.

Para México, el Instituto Nacional de Salud Pública (2012) evidencia pocas diferencias en estado de salud entre indígenas y no indígenas, indicando una mayor frecuencia de problemas de salud en la población no indígena. Por otro lado, la población indígena reportó menor utilización de diversos servicios de salud, como atenciones ambulatorias (6% vs. 9%, para indígenas y no indígenas, respectivamente) y partos hospitalarios (94% vs. 76%). No se observaron diferencias en la proporción de adultos con diagnóstico de diabetes, tampoco en vacunados contra la influenza, ni en mujeres adultas con prueba de Papanicolaou (PAP) vigente.

3 /

Aspectos generales y de la salud de los mapuches

En esta sección se describen en primer lugar aspectos sociodemográficos que caracterizan a la población a estudiar, tales como su zona de residencia, edad, educación e ingresos. Luego se ahonda en el estado de salud de mapuches y no mapuches, y se indaga sobre su cobertura en salud, estado de salud subjetivo (autopercepción) y objetivo (reporte de enfermedad y enfermedades crónicas).

3.1. Aspectos generales

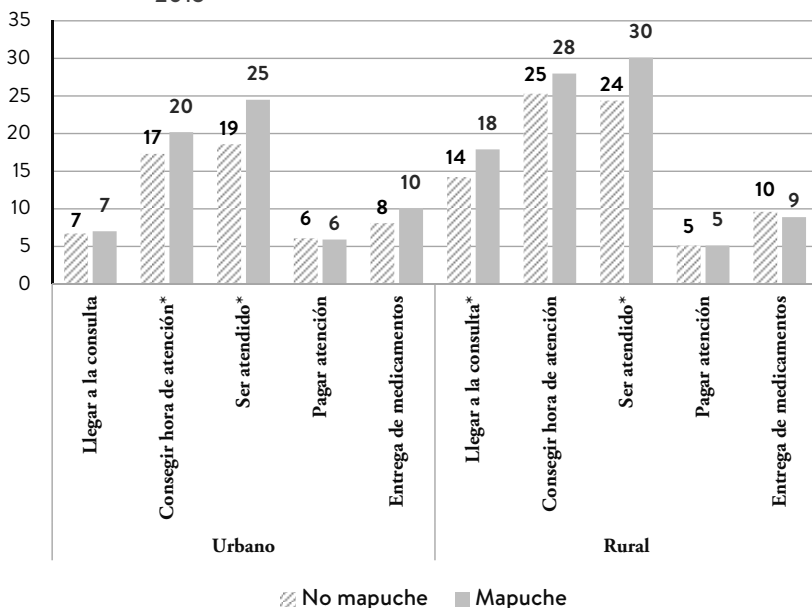
3.1.1. Distribución geográfica

Actualmente la población mapuche se concentra en su mayoría en cinco regiones: del Bío-Bío, La Araucanía, los Ríos, los Lagos y la región Metropolitana.^[8] La mayoría de los mapuches se concentran en zonas urbanas (67% en 2006 y 73% en 2015). La migración hacia zonas urbanas y grandes ciudades en general debería tener un impacto positivo en la salud, ya que la exclusión geográfica^[9] aparece como uno de los

[8] Dada la alta concentración en aquellas cinco regiones, en lo que resta del trabajo se concentrarán las estimaciones en la población mapuche y no mapuche que reside en éstas.

[9] Ver también Marrone (2007) y Chandra y Skinner (2003).

GRÁFICO 1 / Problemas de acceso entre mapuche y no mapuche por zona, 2015



Nota: Asteriscos marcan diferencias significativas. La pregunta es la siguiente: “Cuando consultó, ¿se le presentó alguno de los siguientes problemas?”.

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CASEN 2015.

determinantes de los problemas de acceso a servicios médicos (ver Gráfico 1). Las primeras diferencias que se evidencian surgen al comparar zonas rurales y urbanas. Las diferencias se mantienen pronunciadas y aumentan en magnitud al considerar solamente las zonas rurales (donde los mapuches tienen 6 puntos porcentuales más de dificultad que los no mapuches para ser atendidos).

3.1.2. Características sociodemográficas

Por otra parte, se observa que la población en general ha incrementado tanto su edad como su escolaridad e ingresos. Sin embargo, el aumento en las dos últimas variables ha sido mayor para los mapuches (diferencias significativas al 95% de confianza), donde el incremento fue de 17% para mapuches (de 8,4 a 9,8 años) vs. 8% para no mapuches

(de 10,4 a 11,2 años) en escolaridad y de 16% (de 288.241 a 335.100 pesos para mapuches) vs. 1% (de 504.326 a 510.354 pesos para no mapuches) en ingresos autónomos^[10] (pesos 2015). Para el grupo mapuche en particular existen diferencias entre sus resultados rurales y urbanos (diferencias significativas al 95% de confianza). Entre 2006 y 2015 los mapuches de zonas urbanas aumentaron en 13% sus años de escolaridad (9,4 a 10,6 años), vs. un aumento de 19% para los habitantes de zonas rurales (6,7 a 8 años). Por otra parte, los mapuches de zonas urbanas aumentaron en 15% sus ingresos autónomos (de 328.442 a 376.812 pesos) en contraste con el 6% de crecimiento en ingresos (de 215.639 a 227.638 pesos) que tuvieron sus pares rurales (pesos 2015).

3.2. Aspectos básicos del estado de salud

3.2.1. Cobertura en salud

El primer aspecto que se revisará en esta subsección será la afiliación a los distintos tipos de previsión de salud y como ésta ha evolucionado en el tiempo (Gráfico 2). Esta medida es importante ya que es el primer indicador de acceso a los servicios. En cuanto individuos pertenecientes a distintas previsiones de salud, tendrán acceso a diferentes coberturas, en relación al tipo de prestadores a los que pueden acceder y garantías financieras a las que son sujetos (ver Cuadro 1).

El porcentaje de personas mapuches no cubiertas por un seguro de salud disminuyó a través de los años, siendo un 1,9% en 2015 (comparado con un 3,6% en 2006). En ambos años, los mapuches se concentran mayormente en el grupo A de Fonasa (52% y 41%, 2006 y 2016 respectivamente). Sin embargo, en 2015 el número de mapuches afiliados a una Isapre aumentó un 60%, pasando de un 3,8% a un 6,1%. Los incrementos en afiliación a Isapres y mayor afiliación a los seguros en general deberían tener impactos positivos en la utilización y consecuente estado de salud de

[10] Ingreso autónomo: "Sueldos y salarios, monetarios y en especies, ganancias provenientes del trabajo independiente, la auto provisión de bienes producidos por el hogar, rentas, intereses, dividendos y retiro de utilidades, jubilaciones, pensiones o montepíos, y transferencias corrientes". (http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_def_ingresos.php).

CUADRO 1 / Coberturas generales en las instituciones de salud previsual (Isapre) y Fondo Nacional de Salud (Fonasa)

Fonasa, el seguro estatal, consta de un plan único, con cuatro grupos establecidos en base al ingreso y al número de cargas del afiliado. De estos grupos dependen los copagos en su modalidad institucional (atención en prestadores estatales). Aquellos pertenecientes al grupo A (indigentes), no enfrentan copagos en la modalidad institucional y no pueden usar prestadores privados (modalidad de libre elección). Aquellos del grupo B tampoco enfrentan copagos, pero sí tienen derecho a la utilización de prestadores privados, al igual que los de los grupos C y D. Los pertenecientes al grupo C enfrentan copagos del 10% en hospitalizaciones y los del grupo D enfrentan copagos del 20%. Todo esto cuando asisten a prestadores públicos (modalidad institucional). En la modalidad libre elección (prestadores privados), los copagos dependerán del nivel al que esté adscrito el prestador, pero van entre el 50% y 75% según sea el tipo de prestador y el tipo de atención (ambulatoria u hospitalaria).

En Isapre existen actualmente más de 64.000 planes en stock, los cuales ofrecen diversos niveles de cobertura en servicios y financiera (cuyo promedio es de 76% en atención ambulatoria y de 92,9% en hospitalaria). El uso de prestadores privados es mayoritario.

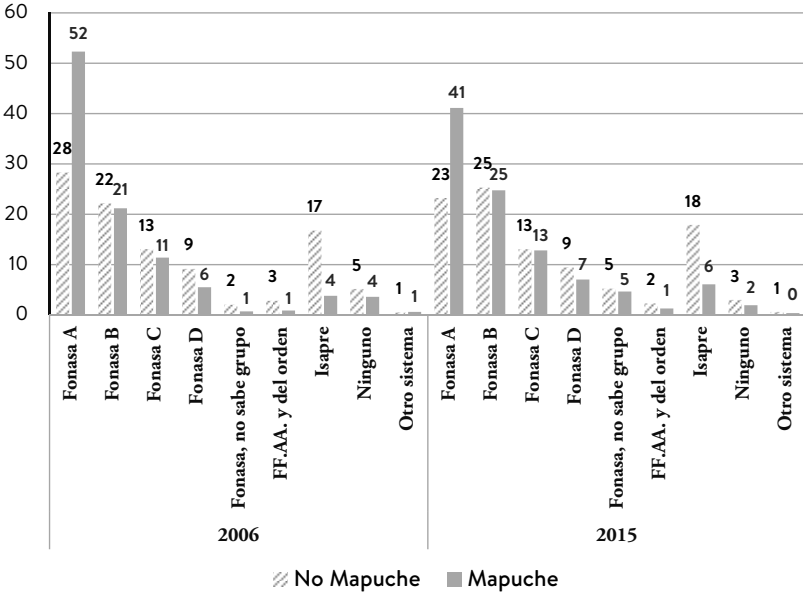
Fuente: Elaboración propia.

los individuos, primero debido a que la sensación de protección es mayor en el seguro privado (Superintendencia de Salud 2016) y, segundo, ya que hay evidencia que el hecho de pertenecer a una Isapre, impacta positivamente el uso de servicios (Henríquez y Velasco 2015), en particular en las consultas de hospitalización (Henríquez 2006); y, por último, la literatura ha concordado en que más y mejor cobertura de salud mejora estos aspectos (Polsky, Doshi, Escarce et al. 2006; Finkelstein et al. 2012).

El hecho de que los mapuches pertenezcan mayoritariamente al grupo de menores ingresos de Fonasa grupo A, puede impactar en su utilización de servicios en diversas formas. Primero, debido al factor socioeconómico. Los individuos de este grupo son más riesgosos (están más enfermos)^[11] y, segundo, en aquel grupo existen restricciones de acceso a prestadores y no

[11] En efecto, al tabular la distribución de enfermos (para toda la población) contra los tipos de previsión, aquellos en Fonasa A reportan en un 23,2% estar enfermos mientras que los que están en Isapres en un 20,96% (diferencias significativas).

GRÁFICO 2 / Tipo de previsión de salud por grupo y año



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN 2006 y 2015.

cuentan con libre elección, es decir, no pueden eludir las listas de espera utilizando prestadores privados. También existe un efecto contrario a los anteriores: los servicios para los individuos de aquel grupo son gratuitos, lo que debería impulsar la utilización de servicios (al menos en hospitalizaciones). El impacto del tipo de previsión en la utilización de servicios médicos por parte de los mapuches será evaluado en la sección siguiente.

3.2.2. Estado de salud autopercebido

La primera variable de estado de salud a describir es el autopercebido.^[12] En general, no se encuentran diferencias significativas, teniendo que mapuches y no mapuches en promedio le ponen nota igual a 5,68 a su estado de salud. Las únicas diferencias significativas, pero pequeñas

[12] En esta variable se pide a las personas evaluar su estado de salud con nota del 1 al 7, siendo un 7 lo máximo.

en magnitud, se dan al comparar entre las zonas urbanas y rurales.^[13] Es decir, la zona de residencia determina su estado de salud autopercebido, más que la identificación con un pueblo en particular.

3.2.3. Reporte de enfermedad y enfermedades crónicas

Con respecto al porcentaje de personas que reporta haber tenido una enfermedad en los últimos 30 días (2006) o 3 meses (2015)^[14], las diferencias entre grupos en 2006 resultaron estadísticamente significativas, y de alrededor de 2 puntos porcentuales (16% y 17%, no mapuches y mapuches, respectivamente). Fueron los mapuches los que reportaban mayormente haber estado enfermos. Estas diferencias siguen siendo significativas en 2015, con la distinción de que los mapuches (23%) tienen un menor reporte de enfermedad que los no mapuches (24%).

En cuanto a las enfermedades crónicas^[15], se evidencia que existen significativamente mayores porcentajes de atenciones en salud para no mapuches (6% en 2006 vs. 4% para mapuches; 17% en 2015 vs. 12% para mapuches y no mapuches). El aumento de la tasa de atención en 2015 puede ser atribuible a una mayor conciencia respecto a la necesidad de tratamiento de estas enfermedades. Hay que agregar que desde el año 2005 se han ido agregando servicios a los paquetes AUGE-GES^[16] que

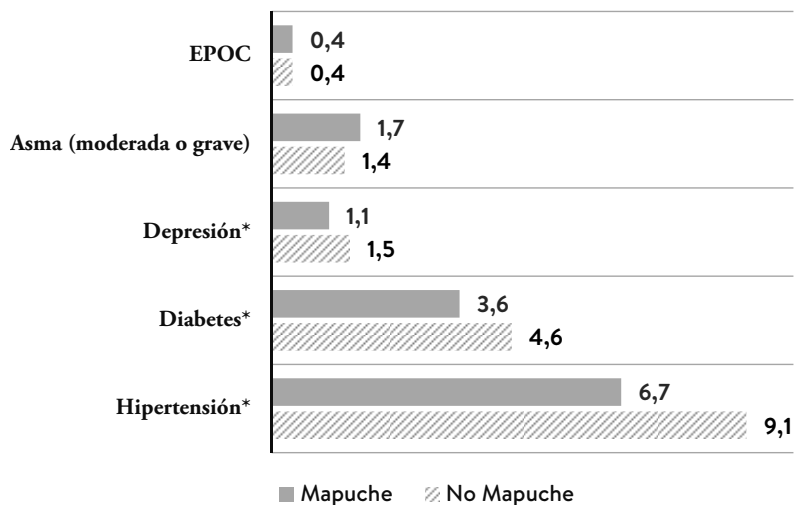
.....
[13] No mapuches urbanos reportan una nota de 5,68, mientras que su contraparte rural una nota de 5,62. Los mapuches urbanos reportan una nota de 5,72 y su contraparte rural una nota de 5,61. Diferencias significativas al 95% de confianza.

[14] Dada la diferencia temporal de la pregunta, no se hacen comparaciones entre los años, sólo entre los grupos. En 2006 la pregunta de enfermedad decía “En los último 30 días, ¿ha tenido algún problema de salud?”, y en 2015: “En los últimos 3 meses, ha tenido alguna enfermedad o accidente?: provocada por el trabajo, no provocada por el trabajo, accidente laboral o escolar, accidente no laboral ni escolar”.

[15] Enfermedades crónicas definidas como hipertensión arterial, diabetes mellitus (tipo A o B), infección respiratoria aguda, cáncer de mama, cáncer cérvico uterino, infarto, insuficiencia renal crónica, cáncer a los testículos. Pregunta disponible de forma desagregada solamente para 2015 y que se presenta en el Gráfico 4.

[16] El AUGE-GES es un programa que otorga garantías relativas a acceso (obligación de dar la prestación), calidad (acreditación de los prestadores que entregan estos servicios), protección financiera (copagos fijos) y oportunidad (tiempos de espera máximos) respecto a una serie de prestaciones asociadas a un grupo priorizado de enfermedades.

GRÁFICO 3 / Porcentaje de personas que reportan estar en tratamiento por depresión, diabetes e hipertensión por grupo, 2015



Nota: Asteriscos marcan diferencias significativas. En 2006, no se pregunta por presencia de enfermedades crónicas.

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CASEN (2015).

cubren estas enfermedades, disminuyendo el precio que enfrentan los beneficiarios en los tratamientos masificando con ello su uso.

En el Gráfico 3 (desagregación de las enfermedades crónicas para 2015) se nota que los no mapuches tienen tasas de atención mayores en diabetes e hipertensión, alcanzando un 5% y un 9% respectivamente. Este resultado puede deberse a dos hechos: i) que hay más tratamiento de no mapuches porque ellos tienen mayor alcance a consultorios y centros de diagnóstico, condicional a que ambos grupos tienen la misma prevalencia de estas enfermedades, o ii) que los no mapuches se tratan más porque están más enfermos.

Evidencia previa sobre grandes grupos de mortalidad (Ministerio de Salud 2011), inclinaría la balanza hacia la opción ii), ya que son los no mapuches quienes presentan mayores tasas de defunciones por enfermedades hipertensivas, por ejemplo.

¿Existen desigualdades de acceso y uso del sistema de salud?

En esta sección se evaluarán mediante un modelo de regresión lineal los determinantes del acceso y uso de servicios médicos, y en particular si existen desigualdades que afectan a la población mapuche en específico. Lo anterior se hará de manera exploratoria, teniendo en mente que las hipótesis barajadas en la literatura (Valenzuela 2003; Oyarce y Pedrero 2009 y 2011; Figueroa 2012) apuntan a que las desigualdades en estado de salud (que sostienen que existe un patrón de sobre mortalidad indígena), no pueden ser atribuidas a aspectos geográficos o sociodemográficos, sino más bien a discriminación, ya que son propias y exclusivas a su grupo indígena.

En el análisis de esta sección, se utilizarán las consultas generales, de especialidad, urgencias, preventivas, hospitalizaciones, salud mental, exámenes de rayos y de laboratorio como medidas de resultado, tanto para analizar la probabilidad de acceso a los servicios como para la frecuencia de uso.

El modelo completo a estimar consiste en una regresión lineal a través de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO)^[17], utilizando como variables dependientes las variables mencionadas anteriormente, y como variables explicativas la edad, años de escolaridad, género, quintil de ingresos, tipo de seguro de salud, atenciones de enfermedad crónica, zona de residencia, efectos fijos por comuna y una variable dicotómica que indica si la persona es mapuche o no, la cual es la variable de interés.

El método utilizado intentará explicar la relación entre la probabilidad de uso de cada servicio (o su frecuencia de uso) y los aspectos determinantes mencionados, sugiriendo que un incremento unitario (o de 0 a 1, en el caso de variables binarias como el género y la variable mapuche) aumentará la probabilidad de uso (frecuencia de uso) del servicio en el valor indicado por el coeficiente asociado a cada variable incluida en la regresión. El resultado obtenido de la variable mapuche estará ais-

[17] Errores estándar robustos.

lado de los efectos de las otras variables, por lo que presentará un mejor acercamiento al impacto de pertenecer a este grupo en la probabilidad de uso y frecuencia de uso de servicios, aun cuando no presente efectos causales de ser mapuches en las variables dependientes.

El análisis se realiza en dos momentos del tiempo: 2006 y 2015 mediante el módulo de salud de la encuesta CASEN.

Intuitivamente, un acceso menor (menos uso) o desigual hacia los servicios médicos por parte de los mapuches con respecto a su contraparte no mapuches debería implicar un peor manejo de enfermedades que, a la larga, impactaría negativamente en el estado de salud y, por tanto, aumentaría la mortalidad de los mapuches. Así, se asume que el mayor uso de servicios no se deberá a sobredemanda o de inducción de ésta (es decir, nadie está interfiriendo en las mayores atenciones), si no que a servicios básicos, ya sea para prevenir, detectar enfermedades crónicas o tratar enfermedades en general que ayudan en el corto y largo plazo a mejorar el estado de salud.

Como primera aproximación a las posibles diferencias en acceso y uso entre mapuches y no mapuches, se calculan las medias de ambas variables dependientes para los distintos servicios. Al no incorporar los efectos de otras variables determinantes no se obtienen resultados limpios acerca de las diferencias entre mapuches y no mapuches, pero resultan necesarias para luego comparar con el modelo completo y ver cómo estas otras variables afectan el uso de servicios y dejan el hecho de ser mapuches como determinante por sí solo.

4.1. Características generales del uso

A continuación se analiza el acceso a los servicios de salud, correspondientes a la probabilidad bruta de uso (o tomar contacto) con el sistema, es decir, cuántas personas tienen al menos una prestación de cada tipo.

4.1.1. Probabilidad de uso

En el Gráfico 4 se presenta la información de 2006. Se aprecia que, salvo excepciones (como las consultas de urgencia), los no mapuches tenían probabilidad de uso mayores que los mapuches. No en todas las prestaciones, sin embargo, se presentan diferencias significativas. Las

consultas de especialidad, control preventivo, consulta de salud mental y los exámenes de laboratorios y rayos presentan diferencias significativas, siendo 1,7, 1,08, 1,7, 1,3 y 1,4 veces mayores para los no mapuches, respectivamente. Estas diferencias van en línea con la literatura internacional respecto al acceso desigual^[18] por parte de los grupos indígenas a servicios médicos en aquella fecha. En esta etapa es importante recalcar que no se controla por variables relevantes que pueden impactar el acceso y que solamente son probabilidades brutas de uso.

En el panel de la derecha del Gráfico 4 se presentan las probabilidades de uso para el año 2015. El primer aspecto a destacar es que las probabilidades aumentan para ambos grupos a través del tiempo en todas las consultas. Así como en 2006 las probabilidades brutas de hacer uso siguen siendo mayores para los no mapuches, en particular para las consultas generales, de especialidad, hospitalización y exámenes de laboratorio y rayos.

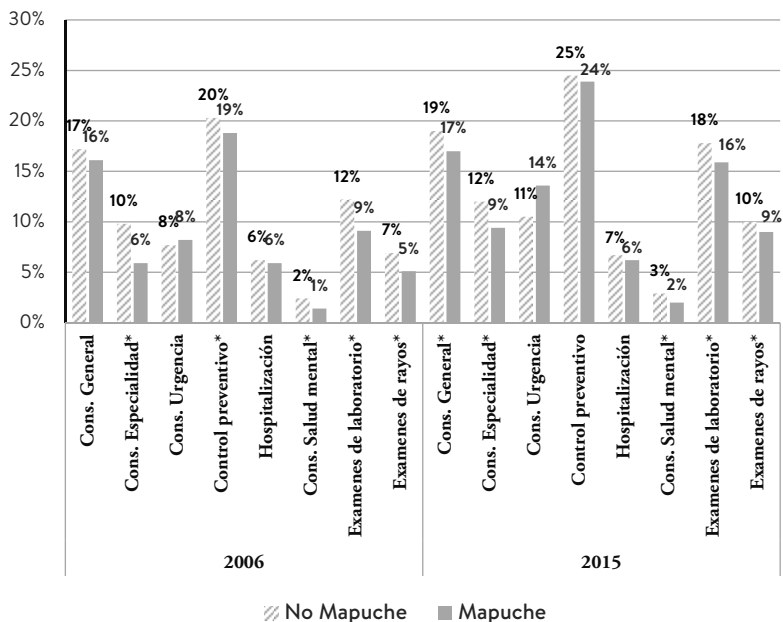
No obstante las diferencias encontradas y lo relevante de la información presentada, es necesario considerar un modelo completo. Para 2006, analizando el modelo completo presentado en la Tabla 1 (primera columna para cada tipo de prestación), se nota que edad y género explican consistentemente el uso de los servicios, en el sentido de que a mayor edad, más probabilidad de acudir al médico y el hecho de ser mujer también implica mayores probabilidades de ir al médico. Esto es consistente con lo encontrado en análisis anteriores de Henríquez y Velasco (2015) para la población general y debería responder a las mismas razones expuestas en aquel documento.^[19]

Los años de escolaridad presentan significancia en las consultas generales, de especialidad, de urgencia, preventivas, hospitalizaciones, y exá-

.....
[18] Se asume que un acceso desigual a los servicios se manifiesta a través de una menor probabilidad de tomar contacto con consulta médica, dado que las veces que el individuo necesita contactar al médico no implican consultas innecesarias. Esto se puede deber a diversos factores, como por ejemplo (entre otros motivos) que no se tiene seguro que cubra los servicios médicos, por lo que se impiden las consultas.

[19] A mayor edad se espera una mayor carga de enfermedades y por tanto mayor probabilidad de consultar al médico. En el caso de las mujeres, éstas son más temerosas (mayor aversión al riesgo) a lo que se suma que en general tienen mayor disponibilidad de tiempo para consultar al doctor.

GRÁFICO 4 / Probabilidad de uso (acceso) a los servicios médicos, por año



Nota: El asterisco marca las diferencias significativas. Se consulta por el número de veces que se ha acudido a algún tipo de consulta en los últimos 3 meses. Para el caso de las hospitalizaciones se pregunta por los últimos 12 meses.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN 2006 y 2015.

menes de rayos, todas con signos positivos. Mayores años de escolaridad, pueden implicar, por una parte, que las personas son más eficientes en el cuidado de su salud, por lo que consultan menos al médico^[20] y, por otra, que el nivel de importancia que se le entrega al cuidado de la salud aumenta con la educación, generando mayor utilización. Es probable que en 2006 predominara el segundo argumento, al existir impactos positivos en el uso de atenciones al tener un año adicional de escolaridad.

Como ha sido notado en la literatura (Cameron y Trivedi 1991), la mayoría del efecto del ingreso se canaliza mediante el tipo de seguro. Es

[20] Por ejemplo mantienen un estilo de vida saludable que los hace acudir menos veces a las consultas médicas.

TABLA 1 / Regresión lineal para la probabilidad de uso (acceso) de los servicios, 2006 y 2015

Variables	CG		CE		CU		CP		H		SM		ExLab		Rx	
	2006	2015	2006	2015	2006	2015	2006	2015	2006	2015	2006	2015	2006	2015	2006	2015
Edad	0.003***	0.002***	0.002***	0.001***	0.000***	-0.000	0.005***	0.002***	0.001***	0.000	-0.000	-0.000**	0.003***	0.002***	0.001***	0.001***
Género (1=mujer)	0.067***	0.055***	0.057***	0.042***	0.017***	0.022***	0.110***	0.091***	0.028***	0.030***	0.019***	0.011***	0.072***	0.078***	0.039***	0.048***
Años de escolaridad	-0.002***	-0.002***	0.003***	0.002***	-0.001**	-0.003***	-0.005***	-0.004***	0.001**	0.000	0.000	-0.000	0.000	0.000	0.001**	0.001*
Fonasa B	0.005	0.017***	0.012***	0.019***	-0.005	-0.004	0.002	0.002	-0.006*	-0.004	-0.007***	-0.006***	0.004	0.007	0.009***	0.009**
Fonasa C	0.004	0.011**	0.010**	0.019***	-0.004	-0.006	-0.021***	-0.024***	-0.013***	-0.007*	-0.010***	-0.007***	-0.004	0.005	0.007	0.013**
Fonasa D	0.003	0.029***	0.025***	0.039***	-0.014***	-0.010*	-0.010	-0.008	-0.001	0.010*	0.000	-0.006**	0.013*	0.016**	0.015**	0.025***
Isapre	0.030***	0.037***	0.042***	0.051***	-0.017***	-0.021***	-0.012	-0.021***	0.016***	0.014***	-0.003	-0.003	0.023***	0.033***	0.025***	0.035***
Enfermedad crónica	0.169***	0.180***	0.129***	0.109***	0.108***	0.075***	0.349***	0.412***	0.096***	0.056***	0.032***	0.025***	0.245***	0.267***	0.100***	0.099***
Mapuche	0.013	0.003	-0.012*	0.011*	-0.006	0.006	-0.021***	0.004	-0.000	0.004	-0.009***	-0.002	-0.011	0.021***	-0.006	0.018***
Zona (1=rural)	-0.033***	-0.027***	-0.013***	-0.006*	-0.017***	-0.020***	-0.007	0.007	-0.005	-0.005	-0.009***	-0.004**	-0.008*	0.003	-0.002	0.000
Mepuche*Zona	-0.012	-0.015	0.011	-0.021***	0.005	0.005	-0.008	-0.018*	-0.000	0.002	0.008**	-0.003	-0.009	-0.023**	0.000	-0.014*
Constante	-0.079***	-0.084***	-0.133***	-0.116***	0.076***	0.130***	-0.151***	-0.073*	0.029	0.056*	-0.010	0.010	-0.127***	-0.159***	-0.034*	-0.144***
Observaciones	103,248	89,815	103,248	89,856	103,248	89,856	103,248	89,850	103,242	89,827	103,248	89,864	103,248	89,864	103,248	89,864
R-cuadrado	0.060	0.080	0.065	0.063	0.025	0.035	0.206	0.283	0.022	0.017	0.012	0.013	0.094	0.140	0.034	0.045

Nota: CG: Consulta General, CE: Consulta de Especialidad, CU: Consulta de Urgencia, CP: Control Preventivo, H: Hospitalizaciones, SM: Consulta de Salud Mental, ExLab: Exámenes de Laboratorio, Rx: Rayos X. Errores robustos. Significancias *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Omitido de la tabla: quintiles de ingreso y comunas.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN 2006 y 2015.

decir, que los ingresos determinan el tipo de previsión que contrata un individuo, y luego éste determinará su uso de servicios. En específico el coeficiente de Isapre tiene un impacto positivo en la probabilidad de uso de los servicios para consultas generales, de especialidad, hospitalizaciones y exámenes de laboratorio y rayos. Por otra parte, el ingreso es significativo solamente en algunos quintiles (ver Anexo 1, Tablas A1.1 y A1.2). Para las consultas de urgencia y controles preventivos, se observa un coeficiente negativo, lo que puede deberse a que los usuarios de Isapres reemplazan estas consultas por generales o de especialidad. Así, pertenecer a una Isapre afecta positivamente, y en 4 puntos, la probabilidad de acceso.

A su vez, tener alguna enfermedad crónica aumenta consistentemente la probabilidad de acceso a los servicios, en valores que van desde los 3,2 puntos en consultas de salud mental hasta los 35 puntos en controles preventivos.

Una variable importante que ha sido identificada como relevante en cuanto a determinar acceso a servicios médicos por parte de pueblos indígenas ha sido su lugar de residencia. Si bien en Chile un gran porcentaje de los mapuches vive en zonas urbanas (72%), en la región de La Araucanía y Los Ríos, aún más de la mitad de los mapuches en La Araucanía vive en zonas rurales. En efecto, la zona de residencia (rural), presenta signo negativo y significativo en la mayoría de las prestaciones, salvo hospitalizaciones. Su efecto es considerable, y llega a disminuir las probabilidades de acudir a un servicio médico en hasta 3,3 puntos (consultas generales). Esto se refuerza con los resultados relativos a diversos problemas de acceso a consultas expuestos en la sección 4.

En cuanto a la variable mapuche, cuando presenta significancia, ésta es negativa, es decir, que las diferencias en acceso en detrimento de los mapuches evidenciadas en el Gráfico 4 se mantienen (pero disminuyendo en magnitud). Aun así, los valores obtenidos son modestos, variando desde los 0,7 puntos en consultas de salud mental hasta 3 puntos en controles preventivos. Se evidencian ciertos cambios respecto al Gráfico 4, ya que al estimar al modelo completo los exámenes de rayos dejan de tener acceso inequitativo. Estos resultados indicarían que las variables más importantes que explicarían el acceso en 2006 a los servicios médi-

cos fueron las variables de edad, género, enfermedad, zona de residencia y en cierto aspecto la variable mapuche. Al estar aislado el efecto de ser mapuche del resto de las influencias, se puede apreciar que las estimaciones obtenidas sugieren que las diferencias en mortalidad y estado de salud en el año 2006 estarían asociadas en una parte pequeña a ser mapuche.

La interacción entre la variable mapuche y zona rural no presenta significancia estadística en la mayoría de las prestaciones y cuando lo hace (consulta de salud mental) tiene un coeficiente muy bajo (0,8 puntos). Es decir, la condición de ruralidad no distingue entre grupos indígenas, si no que más bien afecta por igual (dado que el coeficiente de rurales presenta efectos negativos), tanto a mapuches como no mapuches.

No obstante los resultados anteriores, es interesante conocer cómo han evolucionado estos aspectos a través del tiempo. Si bien han existido esfuerzos orientados a disminuir la discriminación del Estado hacia los pueblos indígenas en los servicios sanitarios (ver introducción y sección 1), existe nula evidencia de su efectividad en cuanto a mejoras en la utilización de servicios. Por otra parte, en la sección previa se describió cómo los mapuches habían aumentado significativamente más que los no mapuches su ingreso y escolaridad, que son importantes de evaluar en un modelo completo (donde se aísla el efecto de cada variable y, en este caso, donde se compara la evolución de estas variables en el tiempo, tema que trataremos en la sección siguiente).

En las columnas de la derecha (para cada prestación) de la Tabla 1, se presentan las estimaciones para el modelo completo del año 2015. La edad y el género (ser mujer), nuevamente son relevantes para todas las prestaciones (salvo en consultas de urgencia y hospitalizaciones), y en el mismo sentido que en las estimaciones de 2006, así como la variable de escolaridad. Estar en una Isapre afecta en mayor magnitud que en 2006 a las consultas generales, de especialidad y de rayos (de forma positiva y significativa). El coeficiente de la variable Isapre para las consultas de urgencia y controles preventivos resulta negativo y de mayor magnitud en la década previa. Estos resultados implican que pertenecer a una Isapre afecta de mayor manera el acceso a las prestaciones. Por otra parte, estar enfermo (haber tenido atenciones de salud por enfermedades crónicas) nuevamente se presenta como el factor más importante en explicar la

probabilidad de uso. Si la enfermedad no fuese un determinante importante, se interpretaría como que aquellos en necesidad no estarían recibiendo el cuidado requerido.

La zona de residencia (rural) vuelve a ser un factor relevante. Particularmente en las consultas generales, de especialidad, de urgencia y de salud mental, vivir en zonas rurales reduce en hasta un 2,7 puntos las probabilidades de requerir una consulta.

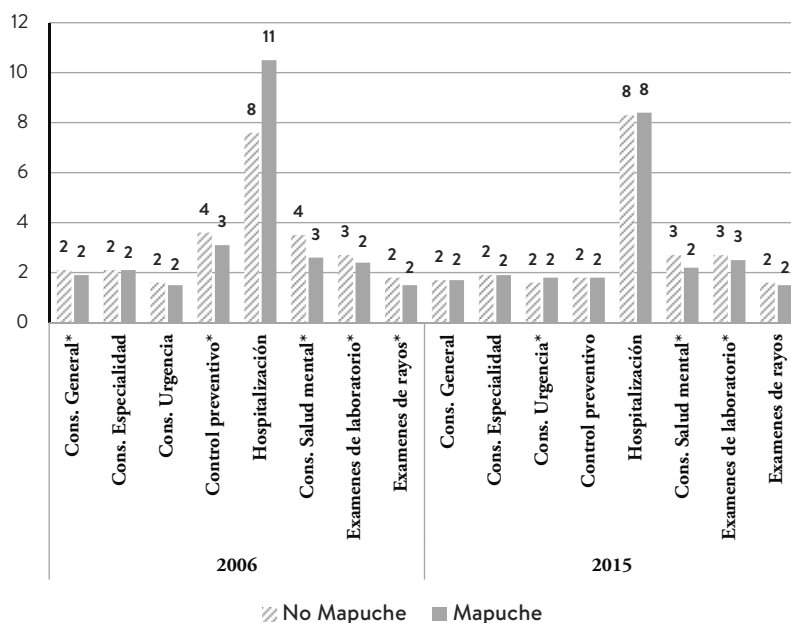
Un resultado interesante que se presenta en las estimaciones de 2015 es que ser mapuche ya no resulta un condicionante para el acceso a los servicios médicos. Salvo en consultas de especialidad, exámenes de laboratorio y rayos (ahora con coeficiente positivo), donde pertenecer a dicho grupo aumenta en 1,1 puntos, 2,1 puntos y 1,8 puntos, respectivamente, las probabilidades de acudir a este tipo de consultas. Esto no respaldaría la tesis subyacente a la sobre mortalidad relacionada con la discriminación sistemática del pueblo mapuche para datos actuales. No obstante, es necesario recalcar que los estudios que adscriben esta tesis no demuestran causalidad entre discriminación y la mayor mortalidad mapuche o utilizan los controles necesarios para aislar el efecto de posible discriminación. Al no ser así, existen otros factores que pueden afectar al grupo (tienen enfermedades más complejas, o características sociodemográficas que los excluyen de los servicios), y probablemente personas no mapuches, pero con similares características a la población mapuche, también presenten estas mayores tasas de mortalidad.

La interacción entre mapuches y zona rural, presenta coeficientes negativos para consultas de especialidad, controles preventivos y exámenes de laboratorio y rayos. Esto quiere decir que en años recientes, debido a la mayor urbanización de los mapuches (y la población en general), se ha marginalizado en mayor forma a las personas que residen en áreas rurales (ya que se potenciaron las áreas urbanas sobre éstas).

4.1.2. Frecuencia de uso de los servicios médicos

El análisis de la frecuencia de uso de los servicios permite complementar los resultados anteriores, y si la variable mapuche resulta nuevamente no significativa en 2015, daría a entender que, por una parte, los patro-

GRÁFICO 5 / Frecuencia de uso de los servicios médicos (número de visitas a las consultas), 2006 y 2015



Nota: El asterisco marca las diferencias significativas. Se consulta por el número de veces que se ha acudido a algún tipo de consulta en los últimos 3 meses. Para el caso de las hospitalizaciones se preguntó por los últimos 12 meses.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN 2006 y 2015.

nes de sobre mortalidad deberían haber disminuido en la actualidad y, por otra, que el componente discriminatorio ya no debería ser tal.

En el Gráfico 5, se presentan las frecuencias de uso (número de visitas a las consultas) para las ocho prestaciones consideradas. Así como en la variable de acceso, en 2006 (panel de la izquierda del gráfico) se aprecia que los mapuches tienen tasas de uso menores y en algunos casos significativas (consulta general, control preventivo, salud mental, exámenes de laboratorio y rayos) que los no mapuches. Las tasas de uso, en el caso de los días de hospitalización, son mayores para los mapuches, alcanzando en promedio los 10,5 días. Sin embargo, la diferencia con su contraparte no mapuches no es significativa. Se destaca que en este año seis de las

ocho prestaciones evaluadas poseen diferencias significativas de frecuencia de uso entre mapuches y no mapuches.

Al pasar al año 2015 (panel de la derecha del Gráfico 5), notamos que ahora existen diferencias significativas, pero de muy baja magnitud: sólo en la frecuencia de uso de consultas de urgencia (mapuches las utilizan más), de salud mental y exámenes de laboratorio (mapuches los utilizan menos).

Este resultado es relevante, ya que unido al hecho de que al controlar por diversos factores el acceso por parte de los mapuches en 2015 no es significativamente distinto que para su contraparte, refuerza la idea de que han existido mejoras (a ser evaluadas), en distintos aspectos socioeconómicos principalmente, que deberían estar detrás de estos resultados. Se descarta que las mejoras tengan que ver con que los mapuches estén más enfermos, y que esto implique su mayor uso, ya que en la sección previa se describió cómo en 2015 estos están menos enfermos que los no mapuches. Así también pueden tener injerencia los diversos esfuerzos realizados por los gobiernos en pos de integrar y facilitar el uso de servicios (cuestión que sin embargo no puede ser identificada correctamente en este análisis), eliminando en algún grado la estratificación en los servicios de salud.

Al analizar los resultados del modelo completo (ver Tabla 2) de forma comparativa (siguiendo el análisis para la probabilidad de uso), destaca, entre otros, el hecho de que la edad es un factor relevante en la determinación de la frecuencia de uso de la mayoría de los servicios, pero con efectos heterogéneos en cuanto a aumentar o disminuir el número de atenciones para ambos periodos. Por ejemplo, para el número de consultas de especialidad y de urgencia, el efecto de un año más de edad (negativo y positivo, respectivamente) desaparece en 2015. El caso contrario se da para los exámenes de laboratorio, donde la edad pasa a ser un determinante en 2015.

Por otro lado, el hecho de ser mujer también tiene efectos mixtos, siendo relevante en disminuir la cantidad de días de hospitalización en 2006 y 2015, implicando 3,7 días y 2,9 días menos de hospitalización anuales respecto de los hombres para cada año en cuestión^[21]. Al mismo

[21] No se distinguen el número de hospitalizaciones. Por ello no se puede aislar, por ejemplo, el hecho de que las mujeres tienen más hospitalizaciones en edad fértil.

TABLA 2 / Regresión lineal para la frecuencia de uso de servicios, 2006 y 2015

Variables	NCG		NCE		NCU		NCP		DH		NSM		NEXLab		NRx	
	2006	2015	2006	2015	2006	2015	2006	2015	2006	2015	2006	2015	2006	2015	2006	2015
Edad	0.005***	0.003**	-0.005*	-0.002	0.004*	-0.002	0.002*	-0.004**	0.059***	0.052***	-0.028***	-0.015***	-0.001	-0.006**	-0.000	0.001
Género (1=mujer)	0.135***	0.089**	-0.125	0.032	0.142**	0.149***	-0.286***	0.036	-3.669***	-2.882***	-0.074	0.126	0.096	0.091	-0.200*	0.079
Años de escolaridad	-0.007	-0.001	-0.021*	0.008	-0.019**	-0.016**	-0.001	-0.004	-0.196*	-0.187**	-0.039	0.022	0.032**	-0.010	0.009	0.013**
Fonasa B	-0.129*	-0.020	0.195*	-0.147	-0.117	-0.078	0.002	-0.079*	-0.147	0.819	0.393	-0.169	-0.083	-0.094	-0.054	-0.070
Fonasa C	-0.208**	0.058	0.317**	-0.124	-0.087	-0.046	0.052	-0.027	-2.338***	-0.797	-0.126	-0.208	0.040	-0.157	0.199	0.031
Fonasa D	-0.150	0.035	0.486***	0.080	-0.096	-0.119	0.016	-0.104	-1.326	-0.251	0.235	-0.204	0.212	0.236	0.141	0.013
Isapre	-0.214**	-0.058	-0.008	-0.116	-0.190*	-0.235***	0.333***	-0.043	-2.759***	0.586	0.775	-0.044	0.352*	0.087	0.119	-0.126
Enfermedad crónica	0.342***	0.246***	0.313***	0.355***	0.471***	0.337***	-0.390***	0.124***	3.077***	2.464***	-0.736*	0.203	0.467***	0.423***	0.217	0.074
Mepuche	-0.308***	-0.044	-0.187	0.083	-0.203*	0.239**	-0.030	0.100	1.470	-0.445	-1.112***	-0.154	-0.385**	0.074	-0.383***	-0.063
Zona (1=rural)	-0.262***	-0.262***	-0.225**	-0.042	-0.276***	-0.074	0.021	-0.132***	-0.019	1.193	-0.061	-0.534**	-0.350***	-0.146	-0.124	-0.129**
Mepuche*Zona	0.165	0.069	0.435*	0.065	0.193	-0.255*	0.139	0.210	0.553	0.514	0.122	0.216	0.236	-0.219	0.250*	0.150
Constante	1.917***	1.048***	1.788***	1.439***	2.363*	1.090***	3.619***	1.298***	10.708***	7.510***	3.390***	2.950***	2.090***	1.530***	1.787***	0.811***
Observaciones	16,971	16,068	8,103	8,571	7,188	9,422	22,605	19,901	7,111	5,837	21,67	1,531	14,071	16,795	6,589	8,021
R-cuadrado	0.035	0.033	0.032	0.033	0.055	0.055	0.094	0.021	0.080	0.093	0.112	0.180	0.036	0.088	0.037	0.033

Nota: NCG: N° de Consulta General, NCE: N° de Consulta de Especialidad, NCU: N° de Consulta de Urgencia, NCP: N° de Control Preventivo, DH: Días de Hospitalización, NSM: N° de Consulta de Salud Mental, NEXLab: N° de Exámenes de Laboratorio, Rx: N° de Rayos X. Errores robustos. Significancias *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Omitido de la tabla: quintiles de ingreso y comunas.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN 2006 y 2015.

tiempo, la diferencia de género permite explicar el aumento de varios de los usos de servicios, como los preventivos, rayos X, consultas generales y de urgencia en 2006, aunque con una pérdida de efecto en 2015, donde sólo aumenta la frecuencia de uso de consultas generales y de urgencia.

Por otra parte, la variable de enfermedad crónica es consistentemente significativa y positiva para gran parte de las consultas. Su mayor efecto se da en los días de hospitalización, donde el uso por parte de los enfermos se incrementa en cerca de 3 y 2,5 días (para 2006 y 2015 respectivamente).

Respecto a la zona de residencia, se observa que existen significancias heterogéneas para los habitantes de zonas rurales, pero siempre con coeficientes negativos. Por ejemplo, en 2006 y 2015, la frecuencia de uso de consultas generales disminuye en 26%. Para las consultas de especialidad, urgencia y exámenes de laboratorio, el coeficiente no es significativo en 2015 (sí en 2006). Las frecuencias de uso de consultas que disminuyen en mayor medida por el hecho de vivir en zonas rurales son las de salud mental, con un 53% en 2015.

Respecto a la variable de interés (mapuche), esta influye negativamente en la frecuencia de uso de atenciones de salud, con coeficientes negativos y significativos para la mayoría de los servicios en 2006, aunque estos efectos se diluyen hacia 2015. En este último año, se da solamente que los mapuches acuden con mayor frecuencia a las consultas de urgencia. Esto cuestiona la hipótesis de que existan impedimentos por el sólo hecho de ser mapuche, tanto en el número de consultas médicas como en su acceso al sistema de salud. Finalmente, al interactuar la variable mapuche con zona en 2015, solamente resulta significativo para explicar la menor frecuencia de uso de urgencias.

5 /

Descomposición de Oaxaca para determinantes de salud mapuche entre 2006 y 2015

Con la finalidad de poseer un punto de vista evolutivo sobre el comportamiento del acceso y frecuencia de uso, así como qué factores fueron los determinantes en afectar las atenciones de salud por parte de la comunidad mapuche y no mapuche, se procede a realizar una descom-

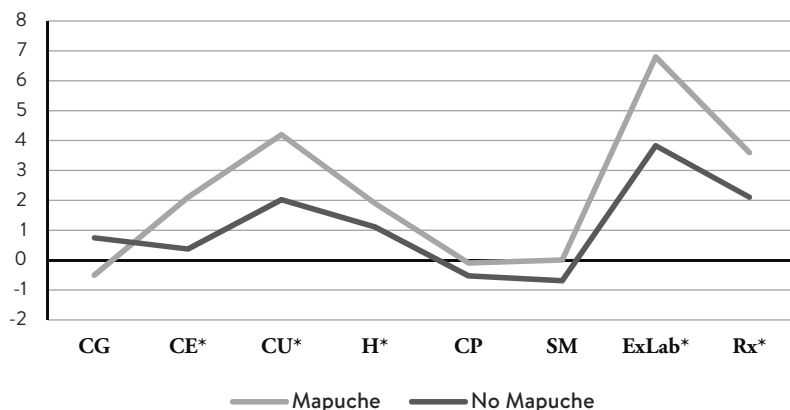
posición de Oaxaca, comparando los años 2015 y 2006. Los resultados se analizan para mapuches y no mapuches por separado.

Esta descomposición revela, en primer lugar, si las diferencias en la probabilidad y frecuencia de uso para los mapuches entre los años evaluados son significativas (y en qué dirección) y, en segundo lugar, permite conocer la proporción de las diferencias que surgen entre los años que son explicadas por cambios en dotaciones de variables explicativas (por ejemplo, los aumentos en los años de escolaridad a través de los años) y cuáles se deben a cambios en los coeficientes de estas variables (es decir, en el impacto que tiene la escolaridad en explicar el acceso o frecuencia de uso). Los resultados de esta descomposición se encuentran en los Gráficos 6 y 7. En el Anexo 2, se presentan las tablas completas para la descomposición (sólo para mapuches).

En las tablas A2.1.1 y A2.2.1 se presentan los resultados para el impacto del cambio en las dotaciones (cantidad) de las variables explicativas. Si los resultados de una variable son significativos y positivos, esto implica que la variación en estas características es lo que ha hecho aumentar la probabilidad de acceso a atenciones de salud. Por otro lado, si en las tablas A2.1.2 y A2.2.2 la interpretación de los coeficientes se considera como si el coeficiente de una variable es positivo y significativo, es porque tal variable tomó mayor relevancia relativa en la determinación de la probabilidad de uso (frecuencia de uso) de servicios entre 2006 y 2015, donde su relevancia relativa se identifica por la magnitud del coeficiente.

Primero se analiza si las diferencias en la probabilidad y frecuencia de uso para los mapuches entre los años evaluados son significativas (y qué dirección toman). Los resultados muestran que existen diferencias significativas y positivas en el uso de los servicios de salud por parte de los mapuches al compararlos entre 2006 y 2015, lo que implica que estos han podido acceder más a los servicios. Esto se evidencia en que para todas las atenciones la diferencia entre el promedio de la probabilidad de 2015 y 2006 es mayor a cero (a excepción de las consultas generales) y significativa en aquellos casos en que la diferencia es positiva, donde los mapuches logran acceder con hasta un 7 puntos porcentuales adicionales a los servicios evaluados en 2015. Esto hace sentido con respecto a los resultados de la sección anterior: que sean los mapuches quienes

GRÁFICO 6 / Descomposición de Oaxaca para las diferencias en medias en probabilidad de uso en mapuche (2006 vs. 2015)



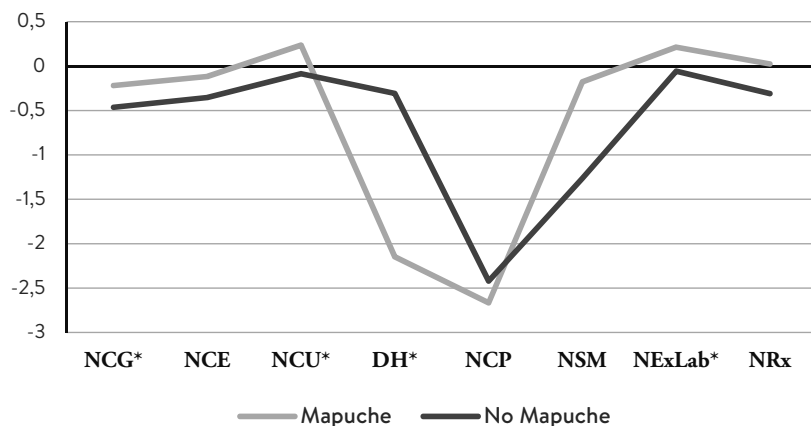
Nota: CG: Consulta General, CE: Consulta de Especialidad, CU: Consulta de Urgencia, CP: Control Preventivo, H: Hospitalizaciones, SM: Consulta de Salud Mental, ExLab: Exámenes de Laboratorio, Rx: Rayos X. Asteriscos marcan diferencias significativas.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN 2006 y 2015.

han mejorado relativamente más su acceso a los servicios que los no mapuches, y que debido a esto han podido reducir las brechas entre los grupos (Gráfico 6).

Junto a esto se observa que las proporciones significativas más relevantes en la diferencia son las compuestas por el aumento en proporción de mujeres, el habitar en zonas rurales y el haber sido tratado por alguna enfermedad en el último año (ver Tabla 2.1.1 y 2.1.2 y Anexo 2). La primera razón es consistente con los resultados anteriores, donde aquella variable tenía correlación positiva con el uso de atenciones de salud. Un resultado llamativo de esta especificación es que las diferencias otorgadas por cambios en la influencia relativa de cada variable en aumentar la probabilidad o frecuencia de uso no son significativas para casi ninguna variable, lo cual indica que los retornos de cada variable para los mapuches han seguido una trayectoria similar en la última década, reforzando la hipótesis de que las diferencias en acceso a atenciones se deben, en mayor medida, a cambios en los niveles de las características observables.

GRÁFICO 7 / Descomposición de Oaxaca para las diferencias en medias de frecuencia de uso en mapuche (2006 vs. 2015)



Nota: NCG: Consulta General, NCE: Consulta de Especialidad, NCU: Consulta de Urgencia, NCP: Control Preventivo, DH: Hospitalizaciones, NSM: Consulta de Salud Mental, NExLab: Exámenes de Laboratorio, NRx: Rayos X. Asteriscos marcan diferencias significativas.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN 2006 y 2015.

Al analizar la descomposición de Oaxaca para el modelo de frecuencias de atenciones de salud (Gráfico 7) se observa que para la mitad de las atenciones evaluadas se encuentran diferencias significativas, la mayoría de ellas negativas (número de consultas generales, de urgencia y días de hospitalización), a excepción de la cantidad de exámenes de laboratorio, indicando que los mapuches pasaron a ocupar menos veces los servicios de salud en 2015. Comparando las diferencias con las de no mapuches se observa que éstos disminuyeron más marcadamente su uso. Estos cambios están detrás de la disminución entre brechas de uso, así como el hecho de que los mapuches pasaran a estar menos días hospitalizados y los no mapuches más días (por ejemplo debido a que los mapuches estarían menos enfermos).

Por otra parte, en casi todas las atenciones entre 2015 y 2006 no se observan resultados significativos en prácticamente ningún coeficiente o dotación de las variables controladas (ver Tabla 2.2.1 y 2.2.2 y Anexo 2). Esto indica que las diferencias entre los años considerados no son

atribuibles al aumento en dotaciones de las variables que en la descomposición del modelo de probabilidad de uso resultaron relevantes. La excepción son los días de hospitalización, donde cobró mayor relevancia relativa en 2015 haber recibido atenciones por enfermedad crónica y ser mujer. A la vez se reafirma que los retornos de cada variable para los mapuches presentaron trayectorias similares en los últimos 10 años.

6 / Discusión y conclusiones

El análisis descriptivo, estadístico y econométrico, realizado sobre el estado de salud del pueblo mapuche, en comparación con sus similares no mapuches, ha permitido clarificar los determinantes del acceso y uso de los servicios de salud de la población.

En primer lugar, se encuentra a una población mapuche que aumentó sus niveles de ingresos y escolaridad en mayor proporción que los no mapuches. Estas mejoras podrían reflejarse en una mayor preocupación por los cuidados en salud, lo que a su vez habría impactado en el uso de atenciones entre 2006 y 2015. Esto también se ve evidenciado en la similitud de notas al estado de salud auto-reportadas para ambos grupos, y en la disminución del reporte de enfermedad de los mapuches en 2015, aun cuando los tratamientos de enfermedades crónicas sean mayores para los no mapuches (aunque probablemente porque éstos están más enfermos).

Se encuentra que existían diferencias entre mapuches y no mapuches en acceso a servicios de salud (y su frecuencia de uso) en 2006 (aunque menores), y que se atenúan significativamente hacia 2015. Los valores para la variable mapuche presentados se calcularon tomando en cuenta los distintos aspectos socioeconómicos determinantes del uso de atenciones de salud para obtener un efecto limpio de la variable mapuche. Esto último no había sido considerado en la literatura, ya que en su mayoría se presentan medias no controladas por la serie de aspectos que podrían estar impactando las variables de utilización.

Los mayores determinantes en explicar las diferencias son las variables sociodemográficas como la edad, el género (ser mujer), los años de escolaridad y la zona donde habitan los individuos, todas ellas con impactos positivos, a excepción de la zona, donde habitar en comunas rurales va

en detrimento del uso. Tanto la afiliación a Isapres y tener una enfermedad crónica de los individuos son consistentemente significativas en todos los modelos, confirmando que las personas, transversalmente a su origen étnico, se atienden más al pertenecer a estas clasificaciones.

Posteriormente, gracias a la descomposición de Oaxaca, se comprueba que han existido aumentos por parte de los mapuches en la probabilidad de uso de servicios, y que estas disminuciones en la brecha con los no mapuches se explican significativamente por aumentos en características observables relevantes del modelo. La descomposición también revela que los aumentos en la frecuencia de uso de servicios por parte de los mapuches no son significativamente explicados por cambios en las dotaciones o en la relevancia de las características observables de esta población. En particular, el mejor acceso a los tratamientos de enfermedades crónicas se aprecia como un factor relevante, en, por ejemplo, reducir las brechas de días de hospitalización.

El efecto negativo de ser mapuche en las variables dependientes estudiadas se diluye con los años. Esta información es relevante porque se comprueba que los impactos asignados a discriminación desaparecen casi por completo en los últimos 10 años, lo cual puede estar, en algún grado, relacionado con los programas de integración y reconocimiento mapuche desarrollados en salud durante el periodo bajo análisis. Si bien estos aspectos no pueden ser directamente medidos en los modelos en este trabajo, lo que se puede afirmar es que, utilizando la encuesta CASEN como fuente de datos, y controlando por posibles efectos de variables socioeconómicas, ser mapuche no es una determinante consistente en afectar el uso de servicios. Por esto, declarar que existe una discriminación hacia el grupo indígena parece una hipótesis apresurada.

Como se ha mencionado, la falta de evidencia respecto al impacto de los programas de integración y reconocimiento mapuche en materia de salud no permite ofrecer recomendaciones específicas respecto a modificaciones a estos programas. Así, se requiere con urgencia que se monitoreen y evalúen los programas de interculturalidad que están en marcha, precisamente para conocer su impacto en la salud de la población beneficiaria, y para poder mejorar o cambiar ciertos aspectos basados en evidencia.

A la luz de los resultados y de la revisión de la literatura local, se entiende que hay espacio para profundizar en la interculturalidad de los servicios médicos, en el sentido de darle mayor importancia. Primero, difundiendo los programas de interculturalidad (ya que existe un bajo conocimiento de estos), segundo, brindándole mayores espacios para que ésta se lleve a cabo y, tercero, otorgando mayor información respecto a los mapuches y sus prácticas médicas para el personal de atención.

Referencias /

Alarcón, A. M., P. Astudillo, S. Barrios y E. Rivas (2004). “Política de salud intercultural: Perspectiva de usuarios mapuches y equipos de salud en la IX región, Chile”. *Revista Médica de Chile* 132, 1109-1114.

Anigstein, M.S. y V. Álvarez (2006). “Medicina mapuche en la ciudad. Resignificaciones de la práctica médica mapuche en el siglo XXI”. *Gazeta de Antropología* 22, artículo 26.

Australian Institute of Health and Welfare (2014). “Mortality and Life Expectancy of Indigenous Australians. 2008 to 2012”. *Cat. no. IHW* 140. Canberra: AIHW.

Boccaro, G. y S. Ingrid (1999). “Políticas indígenas en Chile (siglos XIX y XX) de la asimilación al pluralismo (el caso mapuche)”. *Revista de Indias* 217 (59), 741-774.

Cameron, C. y P. Trivedi (1991). “The Role of Income and Health Risk in the Choice of Health Insurance: Evidence from Australia”. *Journal of Public Economics* 45, 1-28.

Centro de Estudios Públicos (2016). Encuesta CEP: “Los mapuche rurales y urbanos hoy”.

CEPAL (2012). “Desigualdades territoriales y exclusión social del pueblo mapuche en Chile. Situación en la comuna de Ercilla desde un enfoque de derechos”. *Colección Documentos de proyectos*.

Chandra, A., y J. S. Skinner (2003). “Geography and racial health disparities”. National Bureau of Economic Research. *Working Paper 9513*. Cambridge, MA.

Figueroa, V. (2012). “La realidad de los pueblos indígenas en Chile: una aproximación sociodemográfica para contribuir al diseño de políticas públicas pertinentes”. *Revista Anales*. Séptima Serie N° 3.

Finkelstein, A., S. Taubman, B. Wright, M. Bernstein, J. Gruber, J. P. Newhouse, H. Allen, K. Baicker y Oregon Health Study Group (2012). “The Oregon Health Insurance Experiment: Evidence from the First Year”. *The Quarterly Journal of Economics* 127 (3), 1057-1106.

Fuentes, J., Palma, A., y R. Montero (2005). “Discriminación salarial por género en Chile, una mirada”. *Estudios de Economía*, 32(2), 133.

García, T. (2014). “Estudio de caso de salud intercultural del centro de salud mapuche Huinkul Lawen de Puerto Saavedra, región de La Araucanía”. Tesis. Universidad de Concepción.

Henríquez, J. y C. Velasco (2015). “Las desigualdades en la atención médica en los últimos 20 años”. *Debates de Política Pública* 13. Centro de Estudios Públicos.

Henríquez, R. (2006). “Private Health Insurance and Utilization of Health Services in Chile”. *Applied Economics* 38 (4), 423-439.

Instituto Nacional de Salud Pública (2012). “Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Evidencia para la política pública en salud”.

Marrone, S. (2007). “Understanding barriers to health care: a review of disparities in health care services among indigenous populations”. *International Journal of Circumpolar Health*. 66 (3): 188-198.

Ministerio de Salud (2011). “Perfil epidemiológico básico de la población mapuche residente en el área de cobertura del Servicio de Salud Araucanía Norte”. *Serie Análisis de la Situación de la Salud de los Pueblos Indígenas de Chile* N° 8.

Norma General Administrativa N° 16 del 28 de Abril de 2006. “Aprueba Norma General Administrativa N° 16, Sobre Interculturalidad en los Servicios de Salud”. Ministerio de Salud.

Oaxaca, R. (1973). “Male-Female Wage Differentials in Urban Labor Markets”. *International Economic Review* 14, 693-709.

Pedrero, M. M. y A. Oyarce (2011). “Perfil epidemiológico básico de la población mapuche residente en el área de cobertura del Servicio de Salud Araucanía Norte”. *Serie Situación de Salud de los Pueblos Indígenas de Chile*.

___ (2009). “Una metodología innovadora para la caracterización de la situación de salud de las poblaciones indígenas de Chile: limitaciones y potencialidades”. *Notas de Población* 89, 119-146.

Polsky, D., J. Doshi, J. Escarce et al. (2006). “The Health Effects of Medicare for the Near-Elderly Uninsured”. *Health Services Research* 44 (3), 926-945.

Sánchez, J. G. (2013). “La percepción del sistema de salud intercultural y la generación de una nueva discriminación: estudio de los centros de medicina mapuche en Nueva Imperial y Puerto Saavedra con población adulta”. *Independent Study Project (ISP) Collection*. Paper 1613.

Superintendencia de Salud (2016). “Estudio de opinión a usuarios del sistema de salud y posicionamiento de la Superintendencia de Salud”.

Universidad de Concepción (2013). “Estudio de satisfacción de usuarios. Servicio de Salud Araucanía Sur”.

Valenzuela, R. (2003). “Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Chile”. *Serie Políticas Sociales*.

ANEXO 1

TABLA A1.1 / Coeficientes para quintiles de ingreso de la regresión lineal para la probabilidad de uso (acceso) de los servicios, 2006 y 2015

	CG	CE	CU	CP	H	SM	ExLab	Rx								
Quintil	2006	2015	2006	2015	2006	2015	2006	2015								
Quintil 2	0.003	-0.009*	-0.005	-0.001	-0.001	0.004	-0.007	-0.010**	-0.009**	-0.002	-0.006**	-0.002	-0.008*	-0.003	0.003	-0.004
Quintil 3	0.001	-0.003	-0.005	0.010**	-0.001	-0.007*	0.003	-0.002	-0.016***	-0.010***	-0.005*	-0.000	0.002	0.002	-0.000	0.003
Quintil 4	0.019***	0.008	0.014***	0.015***	-0.001	-0.011**	-0.002	-0.000	-0.019***	-0.007	-0.007**	-0.003	0.005	0.004	0.008	0.003
Quintil 5	0.027***	0.029***	0.051***	0.055***	-0.010*	-0.004	-0.000	0.023***	-0.004	-0.005	-0.005	-0.002	0.015*	0.037***	0.022***	0.030***

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN 2006 y 2015.

TABLA A1.2 / Coeficientes para quintiles de ingreso de la regresión lineal para la frecuencia de uso de servicios, 2006 y 2015.

	NCG	NCE	NCU	NCP	DH	NSM	NEXLab	NRx							
Quintil	2006	2015	2006	2015	2006	2015	2006	2015							
Quintil 2	-0.136	-0.004	0.049	-0.039	-0.118	0.049	-0.004	-1.461	-1.831**	-0.417	-0.256	-0.124	0.005	0.006	0.174***
Quintil 3	-0.047	-0.099*	-0.006	-0.009	-0.055	-0.232***	0.070	0.131**	-1.253	-1.611	0.295	0.085	-0.039	0.013	0.159**
Quintil 4	-0.170	-0.077	-0.115	-0.094	-0.343***	-0.149*	0.164***	0.067	-0.412	-2.200**	-0.321	0.069	-0.004	-0.045	0.096
Quintil 5	-0.257**	-0.054	-0.040	-0.073	-0.293**	-0.239***	0.207***	0.035	-1.390	-3.503***	0.611	0.010	0.133	0.120	-0.043

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN 2006 y 2015.

ANEXO 2
TABLA 2.1.1 / Descomposición de Oaxaca entre años para mapuche. Probabilidad de uso, columna de Dotaciones*

Variables	CG Dotaciones	CE Dotaciones	CU Dotaciones	H Dotaciones	CP Dotaciones	SM Dotaciones	ExLab Dotaciones	Rx Dotaciones
Edad	0.001	0.000	0.000	0.002	0.000	-0.000	0.001	0.000
Género (1=Mujer)	0.001*	0.001*	0.000	0.002*	0.001*	0.000*	0.001*	0.001*
Años de escolaridad	0.002	0.001	-0.004**	-0.004	0.001	-0.000	0.001	0.004**
Fonasa B	0.001	0.001	-0.001*	-0.001	-0.001	-0.000	0.001	0.000
Fonasa C	0.002**	0.001	-0.000	-0.001	-0.001	-0.000**	0.001*	0.001*
Fonasa D	-0.000	0.000	-0.000	-0.000	-0.000	-0.000	0.001	0.001*
Isapre	0.000	0.001	-0.000	-0.001	0.001	-0.000	-0.001*	-0.001
Enfermedad crónica	0.024***	0.009***	0.012***	0.043***	0.016***	0.003**	0.021***	0.010***
Zona (1=Rural)	0.002***	0.001*	0.001**	0.001*	0.001	0.000	0.002***	0.000
Total	0.028***	0.013***	0.004	0.030***	0.076***	0.004	0.021***	0.017***
Observaciones	41,306	41,306	41,306	41,306	41,306	41,306	41,306	41,306

* Cambios en las características de los individuos que determinan la probabilidad de uso. Si el valor es positivo (negativo), la variación en estas características observables es lo que ha hecho aumentar (disminuir) la probabilidad de acceso a atenciones de salud entre 2006 y 2015.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN 2006 y 2015.

TABLA A.2.1.2 / Descomposición de Oaxaca entre años para mapuche. Probabilidad de uso, columna de Coeficientes*

Variables	CG	CE	CU	H	CP	SM	ExLab	Rx
	Coefficientes	Coefficientes	Coefficientes	Coefficientes	Coefficientes	Coefficientes	Coefficientes	Coefficientes
Edad	-0.055**	0.007	-0.007	-0.125***	-0.007	-0.005	0.008	-0.000
Género (1=Mujer)	-0.010	-0.009	0.009	-0.011	0.020	-0.018**	0.051**	0.037**
Años de escolaridad	-0.014	0.018	0.001	0.012	-0.005	0.003	0.001	-0.007
Fonasa B	-0.001	0.000	0.004	0.006	0.002	-0.002	-0.006	0.002
Fonasa C	-0.007**	-0.003	0.002	0.003	0.001	0.001	-0.005*	-0.003
Fonasa D	0.000	-0.002	0.001	0.001	0.002	-0.001	-0.002	-0.001
Isapre	0.001	0.001	-0.001	-0.000	0.000	-0.001	0.001	0.002*
Enfermedad crónica	-0.001	-0.000	-0.001	0.006***	-0.005***	-0.000	0.007***	0.001
Zona (1=Rural)	-0.005	-0.003	0.000	0.007	0.006	0.001	0.007	-0.002
Total	-0.060***	-0.009	0.018***	-0.048***	-0.012**	-0.003	-0.009	0.003
Constante	-0.225***	-0.152***	-0.123***	0.204***	-1.030***	0.019	-0.504***	-0.200***
Observaciones	41,306	41,306	41,306	41,306	41,306	41,306	41,306	41,306

* Cambios en la importancia relativa de la característica de los individuos que determinan la probabilidad de uso. Si el coeficiente de una variable es positivo, es porque tal variable tomó mayor relevancia relativa en la determinación de la probabilidad de uso de servicios entre 2006 y 2015.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN 2006 y 2015.

TABLA A.2.1 / Descomposición de Oaxaca entre años para mapuche. Frecuencia de uso, columna de Dotaciones*

Variables	NCG	NCE	NCU	DH	NCP	NSM	NExLab	NRx
	Dotaciones	Dotaciones	Dotaciones	Dotaciones	Dotaciones	Dotaciones	Dotaciones	Dotaciones
Edad	0.012	0.002	0.003	0.003	-0.011	0.010	-0.015	0.008
Género (1=Mujer)	-0.000	0.011	0.000	0.002	-0.268	0.040	0.001	-0.005
Años de escolaridad	-0.023	-0.036	-0.005	0.010	-2.072**	-0.237*	0.004	-0.005***
Fonasa B	-0.000	0.007	-0.000	-0.054***	0.199	0.007	0.019	0.026***
Fonasa C	0.001	0.001	0.002	-0.013*	0.140	0.283**	-0.001	-0.005
Fonasa D	-0.003	0.001	0.006	-0.003	0.549	-0.000	-0.003	-0.004
Isapre	0.011	-0.106	0.000	0.016	0.017	0.001	-0.109*	0.030***
Enfermedad crónica	0.066*	0.105	0.004	-0.214***	0.113	0.085	0.073	-0.004***
Zona (1=Rural)	0.019*	0.018	-0.001	-0.003	-0.165	0.090	0.004	0.011*
Total	0.029	-0.234	-0.054	-0.133*	-0.586	-0.579	0.050	0.036
Observaciones	41,306	41,306	41,306	41,306	41,306	41,306	41,306	41,306

* Cambios en las características de los individuos que determinan la frecuencia de uso. Si el valor es positivo (negativo), la variación en estas características observables es lo que ha hecho aumentar (disminuir) la frecuencia de acceso a atenciones de salud entre 2006 y 2015.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN 2006 y 2015.

TABLA A 2.2A / Descomposición de Oaxaca entre años para mapuche. Frecuencia de uso, columna de Coeficientes*

Variables	NCG		NCE		NCU		DH		NCP		NSM		NExLab		NRx		
	Coefficientes	Coefficientes	Coefficientes	Coefficientes	Coefficientes	Coefficientes	Coefficientes	Coefficientes	Coefficientes	Coefficientes	Coefficientes	Coefficientes	Coefficientes	Coefficientes	Coefficientes	Coefficientes	
Edad	-0.293	-0.640	-0.349	-0.931***	3.695	-0.036	-0.003	-0.240***									
Género (1=Mujer)	0.125	0.747	0.053	0.666**	2.850	-0.029	0.210	0.643***									
Años de escolaridad	0.135	0.009	-0.146	-0.312**	7.718*	1.560**	0.148	0.010***									
Fonasa B	-0.034	-0.100	-0.042	0.110**	-0.303	0.275*	-0.031	-0.065***									
Fonasa C	0.011	-0.087	-0.012	0.037*	-0.688**	-0.083*	-0.036	-0.041***									
Fonasa D	0.005	-0.040	-0.052*	0.016	-0.791	-0.035	-0.020	-0.041***									
Isapre	-0.016	0.048	-0.011	-0.001	-0.376	-0.007	0.056*	-0.008**									
Enfermedad crónica	0.013	-0.009	0.063	0.146***	0.124	-0.062	0.032	-0.002***									
Zona (1=Rural)	0.019	0.044	-0.042	0.096	-1.398	-0.030	0.021	0.029***									
Total	-0.249***	-0.179	0.615***	-2.218***	-2.352*	-0.515	-0.001	-0.075									
Constante	0.354	0.706	4.407***	-3.264***	-20.463*	-0.989	-0.089	-0.662									
Observaciones	41,306	41,306	41,306	41,306	41,306	41,306	41,306	41,306									

* Cambios en la importancia relativa de la característica de los individuos que determinan la frecuencia de uso. Si el coeficiente de una variable es positivo, es porque tal variable tomó mayor relevancia relativa en la determinación de la frecuencia de uso de servicios entre 2006 y 2015.
Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN 2006 y 2015.

Conclusiones /

Este volumen fue concebido como un ejercicio intercultural e interdisciplinario, con el objetivo de aproximarnos a la realidad del pueblo mapuche desde diferentes perspectivas. El punto de partida, cabe recordarlo, y tal como se explica en la introducción de este libro, fue la encuesta CEP, “Los mapuche rurales y urbanos hoy”, que se realizó entre marzo y mayo de 2016. Ella arrojó resultados muy interesantes, cuyo análisis nos pareció relevante de realizar.

A pesar del valor que tiene un estudio de opinión pública, somos los primeros en reconocer sus limitaciones. Por ejemplo, se podría afirmar que la dimensión histórica, relevante para entender la situación actual de los mapuches, no puede ser capturada por una encuesta. No obstante, si la historia es relevante para los encuestados, entonces con toda seguridad estará en sus mentes al momento de responder el cuestionario y, en consecuencia, sus declaraciones reflejarán tales consideraciones. Por cierto, una encuesta no puede capturar todos los aspectos de la vida de las personas, en especial cuando se trata de aspectos sutiles y a la vez complejos de cómo los individuos se relacionan en sociedad. Para entender mejor estos aspectos se requiere la mirada complementaria de otras disciplinas, que fue lo que precisamente intentamos hacer en este volumen.

El texto en cuestión ofrece miradas de especialistas con diferentes posiciones políticas, cosmovisiones y disciplinas académicas. Con ello se intentó caracterizar la complejidad del mundo mapuche y de la relación entre éste y el Estado, y viceversa, para luego elaborar propuestas que permitan generar un entendimiento entre culturas en Chile.

El espíritu del libro es claro: contribuir a un debate que está siempre en movimiento y que no siempre es conducido con la amistad cívica que requiere un asunto de tanta trascendencia para el país. Si ayudamos a

producir un diálogo más fructífero entre las partes involucradas podemos darnos por satisfechos.

A continuación revisamos, sintéticamente, los aspectos de la vida de los mapuches en el siglo XXI, que se desprenden de los análisis contenidos en este volumen. Luego, se resumen las propuestas a nivel de política pública, de gestión o de propuestas de desarrollo, que pretenden abordar los complejos desafíos sociales, políticos, económicos, demográficos y culturales que supone el diseño de una mejor política pública indígena.

El pueblo mapuche en el siglo XXI /

Una caracterización adecuada del pueblo mapuche en este siglo debe comenzar analizando cuántos son. De acuerdo al análisis de Cerda, utilizando datos de la encuesta CASEN, la población mapuche ascendía a 7,6% del total nacional en el año 2013, 1,6 puntos porcentuales más que en 2009. Por lo tanto, el primer dato relevante a destacar es que el número de personas que se autoidentifican como mapuches ha crecido en el pasado reciente. En cuanto a la composición regional, un 32,8% de los mapuches habita en la región Metropolitana el año 2015; le sigue la región de La Araucanía, que concentra un 23,2% de los mapuches el mismo año. Además, Cerda muestra que los porcentajes de población mapuche que vive en asentamientos rurales ha permanecido más o menos estable, en contraste a lo que se produce en las zonas urbanas. En efecto, los mapuches que viven en áreas rurales llegan a 373 mil personas el 2015, mientras que alrededor de 950 mil personas mapuches se localizan en zonas urbanas, cerca de 300 mil más de las que había en 2009. De este modo, el segundo aspecto destacable es que la mayoría de los mapuches desarrolla su vida en un contexto urbano, principalmente en la región Metropolitana, lejos de la región de La Araucanía donde, a menudo, se asume vive la mayoría de los integrantes de este pueblo.

La migración de los mapuches a la ciudad no es un fenómeno reciente. Naturalmente, esto presenta desafíos importantes para los mapuches y las políticas públicas. Por un lado, de acuerdo a Imilan, los migrantes experimentan “una suerte de dualidad”, ya que realizan su vida diaria en la ciudad, pero sienten nostalgia, sentimiento que los mantiene vinculados a su comunidad. Esta paradoja también está presente en las cifras:

por una parte, la encuesta CEP revela una percepción de pérdida de la cultura ancestral cuando las personas se mudan a la ciudad (más acentuada entre aquellos que viven en zonas rurales) y, por otra parte, cuando la pregunta refiere a la percepción personal, un mayoritario 76,5% expresa que la vida en la ciudad es un obstáculo para la reproducción de la cultura y del “ser mapuche”.

Ciertamente, la pregunta que se formula Imilan en este volumen, ¿cómo se puede ser mapuche en la ciudad?, es hoy más relevante que nunca. Un primer aspecto a considerar es que los mapuches viven dispersos en la ciudad. Es más, de acuerdo al análisis de Imilan, ni siquiera hay áreas de alta concentración de población indígena al interior de unidades territoriales más pequeñas. No obstante, el pasado reciente ha sido testigo del surgimiento de comités de vivienda integrados por indígenas, con el objetivo de conseguir subsidios habitacionales (de acuerdo a las cifras de la encuesta CEP 2016, la principal forma de acceso a la vivienda es el subsidio habitacional), muy importantes sobre todo para aquellos indígenas que todavía viven en condiciones de hacinamiento (17,7%). Más aún, estos comités buscan también ser parte del diseño de las soluciones habitacionales, de modo que la construcción de los nuevos conjuntos de viviendas contribuya a fortalecer la cultura de los pueblos originarios que los habitan.

El lugar de asentamiento también condiciona las relaciones sociales. González y Mackenna encuentran que las redes de contacto de los mapuches y de los vecinos no mapuches en zonas urbanas son más pequeñas, menos familiares, con menos presencia mapuche (lo que deriva de la alta dispersión de los mapuches en la ciudad) y más educadas que las de quienes viven en zonas rurales. Estos dos últimos aspectos, en el caso de los mapuches, revelan un elevado nivel de segregación social. Efectivamente, diferentes estudios dan cuenta de que las principales migraciones producidas desde mediados del siglo XX llevaron a los mapuches a ocupar zonas periféricas. Esto deriva en una segregación espacial que se mantiene hasta nuestros días. Además, de acuerdo a Imilan, la sociedad mapuche es segmentaria, caracterizada principalmente por relaciones familiares, que en casos eventuales se extienden, pero por objetivos específicos y tiempo limitado.

Las relaciones interculturales en la vida cotidiana son muy relevantes. Por ejemplo, de acuerdo a González y Mackenna, mientras mayor es la presencia mapuche en la vida cotidiana de personas mapuches y no mapuches, menor es la discriminación percibida y vivencial y la percepción de conflicto social. Esto contrasta con la idea de que las interacciones entre individuos de culturas diferentes, en este caso, mapuches y no mapuches, resulta en relaciones conflictivas. Más aún, a mayor interacción entre personas no mapuches y mapuches, la disposición a identificarse con este pueblo crece, resultado que, a la luz de la teoría de contacto intergrupal, se puede interpretar como signo de integración respetuosa de la diversidad, no de asimilación. Algo similar se observa respecto de las preferencias por integración y autonomía: más interacciones entre mapuches y no mapuches hace más probable la preferencia por la integración de las comunidades mapuches al resto del país que por su autonomía. Sobre esto último, se podría interpretar que la pregunta captura un anhelo individual, en contraste con la aspiración colectiva de algunas agrupaciones políticas mapuches. Sin embargo la encuesta hace alusión explícita a si las comunidades mapuches deberían integrarse más al resto de Chile o tener más autonomía. De esta forma, la pregunta considera explícitamente la percepción acerca del colectivo y no es una mera apreciación sobre un deseo individual.

Las relaciones interculturales también están afectando la conformación de las familias, lo que, de acuerdo a Imilan, podría dar una señal respecto al estado actual de las relaciones sociales que constituyen la base de la sociedad mapuche contemporánea. De acuerdo a los datos de la encuesta CEP al pueblo mapuche en 2016, un 96,7% de los mapuches asentados en zonas urbanas sostuvo que “casarse o formar familia entre mapuches” no era central para la mantención de la cultura. Asimismo, esta encuesta muestra actitudes mayoritariamente positivas al origen no mapuche de un eventual cónyuge de la hija(o) o hermana(o) de un encuestado mapuche. Según Imilan, estos antecedentes revelan una apertura generalizada respecto a la conformación de relaciones de parentesco con personas no mapuches. Quizás ello podría significar una profundización de las relaciones interculturales en el futuro, con su respectiva influencia positiva en percepciones sobre integración y menor discriminación, como mencionamos previamente.

Por otro lado, hablar el *mapuzugun* es la característica más importante para definir a una persona como mapuche para las personas que pertenecen a este pueblo. Los encuestados mapuches lo consideraron así en las encuestas realizadas en 2006 y 2016. Este aspecto es más importante para ellos que la cantidad de apellidos mapuches en el nombre, la participación en ceremonias y el vivir en tierras mapuches. Por esa razón, para los mapuches resulta crucial conservar y extender la práctica del *mapuzugun* para mantener viva su cultura. No obstante, a pesar de su importancia, las cifras de la encuesta revelan un creciente abandono del aprendizaje y uso de esta lengua por parte de sus hablantes. Entre 2006 y 2016, el grupo de mapuches que afirma no hablar ni entender la lengua creció 11 puntos porcentuales y la fracción de personas que declara hablarla mejor, igual o peor que el castellano, descendió desde 24 a 15% en la última década. Por supuesto, se observan diferencias en cuanto al área de residencia: apenas un 8% habla el *mapuzugun* con algún grado de competencia en zonas urbanas en 2016, cifra que llega a 33% en las áreas rurales. En ambos casos, la proporción de hablantes cae respecto de lo encontrado diez años atrás. Y, más aún, entre aquellos mapuches con algún conocimiento de la lengua mapuche, su utilización es esporádica, incluso en asentamientos rurales, donde a pesar de que se sigue usando con más frecuencia, quienes afirmaban hablar cotidianamente son una minoría. Por último, tanto en 2006 como en 2016, la gran mayoría de aquellos mapuches que declararon tener algún nivel de competencia en *mapuzugun* no usaron esta lengua para comunicarse con los niños pequeños, sin importar el área de residencia, lo que evidentemente supone un problema para la difusión del conocimiento de la lengua mapuche y con ello, la conservación de la cultura de este pueblo. Varias propuestas en este ámbito se detallan en la siguiente sección.

En cuanto a su situación socioeconómica, los ingresos ocupacionales de los mapuches se encuentran por debajo del promedio nacional. En efecto, de acuerdo a los cálculos de Cerda, en 2015 la población mapuche percibe ingresos ocupacionales de 330 mil pesos en promedio, cerca de 140 mil pesos menos que el chileno no mapuche promedio. La brecha entre ambos ingresos promedio llega al 30%, aunque se ha ido cerrando con el paso del tiempo (en 2009 era 38%). Producto de

esta brecha, no parece sorprendente, entonces, que los mapuches tengan tasas de pobreza y de indigencia más altas que los chilenos en promedio (4,8 y 3,8 puntos porcentuales mayor respectivamente). Esta situación es particularmente dramática en la región de La Araucanía, donde alrededor de un tercio de los mapuches que ahí habitan están en situación de pobreza o indigencia.

¿Cómo se explican las diferencias de ingreso entre mapuches y no mapuches? De acuerdo a Cerda, alrededor de dos tercios de esa brecha, tanto en 2009 como en 2015, se explica por diferencias en variables tales como educación, horas trabajadas y efectos de rama u oficio. Especialmente importantes son las brechas en educación existentes entre mapuches y no mapuches. En efecto, un 13,8% de los mapuches en nuestro país no tiene educación formal, cifra que alcanza un 10,6% en el caso de los no mapuches en 2015. En educación básica y superior estas brechas son mayores: 8 y 9 puntos porcentuales, respectivamente, el mismo año. Pero no todo es negativo. El porcentaje de mapuche con estudios superiores ha crecido desde 9,6 a 14%, entre 2011 y 2015. El problema es que la brecha con la población no mapuche se ha mantenido constante en el mismo lapso. Con todo, parece claro que buena parte de las diferencias de ingreso, de pobreza e indigencia podrían reducirse si las soluciones se enfocaran en reducir la persistente brecha educacional entre los mapuches y los no mapuches.

La falta de educación también se manifiesta en las relaciones sociales. González y Mackenna encuentran que los contactos de los mapuches tienen bajos niveles de educación, en parte porque ellos mismos no pudieron acceder a niveles de educación más altos y porque tienden a relacionarse con otros mapuches, que tampoco lograron tal acceso. Ello significa que los “recursos sociales” disponibles, en caso de ser necesarios, son menores que los de sus vecinos no mapuches. De este modo, el problema de recursos trasciende lo meramente económico. También tiene una contraparte social.

Otro aspecto socioeconómico abordado en este volumen es la salud. Bruzzo y Henríquez, utilizando varias encuestas CASEN, encuentran, en primer lugar, que los mapuches se califican con la misma nota promedio que los no mapuches, en cuanto a su estado de salud, por lo

tanto bajo estos parámetros no sería cierto que los mapuches gozan de una peor salud que los no mapuches, al menos desde lo perceptual. En segundo lugar, las diferencias que había entre mapuches y no mapuches en acceso y frecuencia del uso de servicios de salud en 2006, se atenuaron diez años después como consecuencia del aumento en los niveles de ingresos y escolaridad del pueblo mapuche. Sin embargo, como se ha mencionado, a pesar de estos avances, los mapuches siguen estando por debajo de los promedios logrados por los no mapuches en ambos aspectos.

El análisis de Bruzzo y Henríquez revela también que en el 2006 existían diferencias en el acceso y uso de los servicios de salud, entre mapuches y no mapuches, que podrían atribuirse a un factor de discriminación. En el 2015, este factor se diluyó completamente. Aunque el estudio no es claro respecto al origen de este resultado, es posible que esté relacionado con los programas de integración y reconocimiento mapuche desarrollados en salud durante la última década. Además, este descenso en la discriminación es consecuente con el importante declive registrado en la discriminación percibida por los mapuches en algunos servicios públicos entre 2006 y 2016, de acuerdo a las cifras de la encuesta CEP al pueblo mapuche –un 12 por ciento de los encuestados mapuches percibía mucha discriminación en una oficina pública en 2016, doce puntos porcentuales menos que en 2006.

Ahora bien, ¿cuál es la relación de los mapuches con las instituciones del Estado de Chile? Una forma de analizarla es a través de la confianza que depositan los mapuches en tales instituciones. Según el análisis de las encuestas CEP, Aninat reporta que Carabineros y las Fuerzas Armadas fueron las instituciones en las que los mapuches más confiaban tanto en 2006 como en 2016. Sin embargo, las trayectorias difieren por lugar de asentamiento. En el área urbana, la confianza en ambas no varió en ese lapso, sin embargo, en las zonas rurales descendió abruptamente: bajó 17 puntos porcentuales para Carabineros y 7 puntos porcentuales para las FF.AA. Entre las instituciones representativas, las municipalidades siguen gozando de confianza, aunque no han sido inmunes al aumento generalizado de la desconfianza en Chile. El Gobierno, en tanto, fue la institución que sufrió el descenso más abrupto en confianza, entre

2006 y 2016, sin importar el lugar de asentamiento. De todas formas, la confianza en éste sigue siendo superior a la confianza existente en el Congreso y los partidos políticos, simplemente porque los mapuches no confían en ninguno de los dos. Por último, entre las instituciones relacionadas con la justicia, los mapuches en las zonas rurales confían menos hoy en el Ministerio Público y en los Tribunales de Justicia que hace diez años, alcanzando los mismos niveles de confianza en las zonas rurales.

¿Por qué descendió tan abruptamente la confianza de los mapuches en las instituciones políticas, especialmente de aquellos asentados en las áreas rurales, durante la última década? El enfoque adoptado por Aninat, siguiendo la literatura internacional que estudia el tema, entiende que la confianza en las instituciones está fuertemente ligada a su desempeño y a variables relacionadas con éste. Bajo este marco conceptual, la confianza está asociada a un buen desempeño, el cual, a su vez, guarda relación con las expectativas de la población respecto del actuar de éstas, los criterios de evaluación con que los ciudadanos juzgan tal desempeño y, por cierto, la información que las personas manejan para ajustar las expectativas y las evaluaciones. De este modo, un bajo nivel de confianza puede ser resultado de criterios de evaluación más exigentes, más información negativa disponible sobre el desempeño de las instituciones y el comportamiento de sus líderes políticos.

Entonces, ¿cómo se puede interpretar el pronunciado declive de la confianza de los mapuches en las diferentes instituciones? Aninat ofrece dos explicaciones posibles y complementarias. La primera aplica a los mapuches que viven en zonas rurales. Ellos todavía confían más en las instituciones que sus pares de áreas urbanas, sin embargo, el declive de la confianza de los primeros, especialmente hacia las fuerzas de orden y seguridad, Tribunales de Justicia y Ministerio Público, fue particularmente abrupto. Quizás el origen de la mayor desconfianza esté en que los mapuches que habitan zonas rurales pueden haber sido afectados directa o indirectamente por actos de violencia y por las persecuciones penales de ciertos hechos, así como la escasa efectividad en detener los actos de violencia a pesar del aumento de la presencia policial en la zona. La segunda explicación, complementaria, como ya se dijo, guarda

relación con el desempeño de las instituciones en tratar de resolver los problemas que más les preocupan a los mapuches. De acuerdo a la encuesta CEP de 2016, los aspectos a los que el Gobierno debería dedicar un mayor esfuerzo en solucionar son la restitución y regularización de la propiedad de tierras, el reconocimiento constitucional y la protección y fomento de la lengua mapuche. En varios de estos temas, como documenta Aninat, no sólo hay demandas pendientes de larga data, también se han implementado políticas públicas que no han logrado los resultados deseados. Justamente uno de los objetivos de este volumen es proponer políticas públicas que se hagan cargo de tales preocupaciones y que mejoren el entendimiento entre el pueblo mapuche y el Estado. Tales propuestas se revisan a continuación.

Propuestas para un nuevo entendimiento entre culturas en Chile /

El mapuche urbano es un tema que recorre varios de los artículos de este libro. Desde distintas perspectivas, se da cuenta que la realidad del pueblo mapuche en la ciudad presenta nuevos desafíos a la manera como tradicionalmente parece haberse concebido la política indígena, en general, desde un imaginario rural. Como señala Imilan, la población mapuche urbana fortalece y complejiza la sociedad mapuche contemporánea, demandando entonces una mayor pertinencia de las políticas públicas asociadas a ella.

Ello parece ser precisamente uno de los problemas actuales. La población mapuche urbana desconoce en mayor medida los programas de política pública existentes, incluyendo el Fondo de Aguas y Tierras, los programas indígenas de desarrollo territorial, de salud y de educación intercultural (ver, por ejemplo, Aninat y Bruzzo y Henríquez). Una explicación posible dice relación con que, salvo acciones específicas orientadas a ellos, no existe una política coherente orientada hacia los indígenas urbanos, a pesar de que los mapuches hoy viven mayoritariamente en la ciudad. Un claro ejemplo es el funcionamiento del Programa de Educación Intercultural Bilingüe, que, tal como analiza Loncon, es una política ruralista, cuyos requisitos de implementación terminan por descuidar a la población mapuche en la ciudad, a pesar de que tres cuartas

partes de los estudiantes indígenas están matriculados en establecimientos de zonas urbanas. Es más, la cobertura del programa es extremadamente limitada en las zonas urbanas, principalmente porque las escuelas no cumplen con el requisito de matrícula indígena, lo que atiende, por ejemplo, a la dispersión mapuche en diferentes comunas de Santiago. Las escuelas que ya han implementado el programa de manera no focalizada (y sin el financiamiento directo) lo hacen recurriendo a recursos de la Subvención Escolar Preferencial para el pago de los educadores tradicionales. Todo ello a pesar de que la lengua es una de las principales preocupaciones del pueblo mapuche.

A esto se suman desafíos más recientes que se evidencian en la experiencia comparada, como la relación de personas indígenas que viven en la ciudad con la reivindicación de tierras ancestrales, y el efecto que ello tiene sobre las formas de organización, como ha ocurrido en Nueva Zelanda, según describe Yáñez en su artículo.

Parece ser entonces que la incorporación de un representante del mundo urbano en el Consejo Nacional de la CONADI no ha sido suficiente para el establecimiento de una política indígena urbana, más allá de su valoración simbólica. Aquí subyace el principal desafío para la nueva institucionalidad que se intenta crear: el rol que el futuro Ministerio y los Consejos de Pueblos Indígenas y el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas –actualmente en discusión legislativa– cumplan en relevar y dar respuesta a la realidad indígena urbana, por ejemplo en la Política Nacional Indígena. Y las respuestas pueden ser varias. Por una parte, revisar cómo las políticas específicas deben diseñarse e implementarse en el contexto urbano, como es el caso de los requisitos exigidos para implementar los programas de educación intercultural. Pero también mantener o generar grados de flexibilidad de políticas generales. Como señala Imilan, en materia de vivienda, la falta de una política específica no ha sido un obstáculo para el surgimiento de un tipo de asociatividad que permita al acceso a la casa propia con un componente de pertinencia cultural. En este caso, la flexibilidad de la política habitacional permitió a estos comités de vivienda concretar sus proyectos. Ahora bien, de acuerdo a Imilan, se podría avanzar más aún, flexibilizando dicha política, en términos de las escalas de los proyectos –de forma que

se ajusten más a los *lof*– y en ampliar las formas de tenencia y la creación de espacios para prácticas colectivas, aumentando los espacios de diversidad en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

En ningún caso ello implica olvidar al mundo rural. El análisis de Cerda revela que las condiciones socioeconómicas para un gran porcentaje de los mapuches de la Araucanía no son justificables para el país que aspiramos a ser. Para mejorar las condiciones materiales de vida de los mapuches se requieren soluciones efectivas a corto y mediano plazo. Cerda propone tres líneas de acción: la primera dice relación con educación y capacitación, generando programas de educación de calidad que tendrán efectos a mediano y largo plazo, por lo que deben ser complementados con programas de capacitación extraordinarios que sean otorgados por las empresas de la región de La Araucanía y que se centren en los trabajadores mapuches así como programas de primer empleo con un fuerte subsidio fiscal. El segundo camino de acción propuesto aborda la discriminación salarial. Si bien es cierto que la discriminación percibida por los mapuches experimentó un importante descenso entre 2006 y 2016 –un 11% de los encuestados mapuches percibía mucha discriminación en los salarios en 2016, quince puntos porcentuales menos que en 2006– todavía persiste, como muestra el artículo de Cerda al analizar las cifras de ingresos laborales. Para abordar esta realidad, Cerda sugiere campañas comunicacionales que tengan como objetivo eliminar los prejuicios todavía arraigados entre los empleadores en Chile, para así reducir aquellas diferencias que se explican por causales de discriminación. Finalmente, la tercera línea de acción corresponde a subsidios monetarios focalizados específicamente en los mapuches de la IX región, con el objetivo de cerrar las brechas de ingreso todavía existentes en comparación al resto de la población. Por otro lado, también es necesario mejorar los accesos a la salud de la población rural, donde, a pesar de las mejoras en los indicadores de salud en la última década, estas cifras son todavía peores que las de sus pares urbanos, según explican Bruzzo y Henríquez.

No obstante, la perspectiva socioeconómica no es suficiente. Por el contrario, los artículos reunidos en este libro muestran que la realidad del pueblo mapuche en el siglo XXI es compleja y debe abordarse multi-sectorial e interdisciplinariamente. Como señalan González y Macken-

na, cualquier diseño de política pública que busque mejorar las condiciones socioeconómicas de los mapuches debe hacerse cargo de los desafíos económicos y también de los sociales. Y para ello, debe mejorar el rol que el Estado ha tenido en materia de política indígena.

Un problema pendiente han sido los procesos de elaboración e implementación de las políticas públicas. Existen falencias en materias de pertinencia cultural y adecuamiento a la cosmovisión de cada pueblo, para lo cual los procesos de consulta y participación son especialmente relevantes. Pero también implica hacerse cargo de cómo se están gestionando e implementando las políticas públicas en materia indígena. Como evidencia Aninat, existe una suerte de constante improvisación en las políticas, planes y programas. Más aún, en muchos casos las reformas a tales programas no responden a una estrategia de mediano o largo plazo. Por último, hay constantes problemas en su aplicación práctica. El Fondo de Tierras y Aguas es un caso ilustrativo. Se trata de un programa insigne de la Ley Indígena, sin embargo su funcionamiento ha conllevado una serie de problemas. Una parte importante de los inconvenientes guarda relación con las definiciones en torno a la política de tierras, que se analizarán a continuación, y a la asignación y manejo de los recursos. Con el paso del tiempo, los casos de malas prácticas han sido reiterados. Buena parte de ellos están asociados a espacios de discrecionalidad, los que terminan por responder a presiones de distinta índole más que a criterios objetivos (ver Donoso) y cuya gestión ha sido objeto de investigaciones por diversos entes públicos (ver Aninat). Por lo mismo, la discusión sobre el lugar que el Fondo de Tierras y Aguas ocupará en la futura institucionalidad no es trivial, pero, como explica Figueroa, parece estar ausente del actual debate.

En la misma línea, la falta de evaluaciones de los actuales programas en funcionamiento que midan su real impacto y verifiquen el cumplimiento de los objetivos trazados al momento de su creación, hace difícil mejorar las políticas públicas enfocadas en los pueblos indígenas. Como concluyen Bruzzo y Henríquez, se requiere, con urgencia, monitoreo y evaluaciones de los programas de interculturalidad en salud, con el objetivo de conocer su impacto en la población beneficiaria y así poder mejorar o cambiar ciertos aspectos, de acuerdo a lo que revelen las eva-

luaciones. Su recomendación es ampliar las actuales políticas interculturales de salud para lo cual recomiendan más difusión de los programas, mayores espacios para llevarlos a cabo y más información de las prácticas médicas tradicionales para el personal de atención.

En cualquier caso, si el objetivo es contar con políticas públicas cuyo diseño y ejecución permitan desarrollar mejores oportunidades para todos, incluyendo los pueblos indígenas, es necesario evaluaciones rigurosas que den cuenta de su real impacto en la población objetivo. Más aún, incorporar la cosmovisión indígena en las evaluaciones que se hagan permitirá que los resultados obtenidos sean pertinentes y estén bien fundados, aumentando su utilidad para el diseño y ejecución de políticas públicas en este ámbito. En Nueva Zelanda, Te Puni Kokiri, el Ministerio de Asuntos Indígenas, trabaja con todo el sector público para evaluar cómo los diferentes servicios públicos están llegando a la población maorí. Ello ha llevado, por ejemplo, a que la Comisión de Productividad incorpore en sus informes –mediante un procedimiento que incluye consultas con las diferentes Iwi– acápite especiales en relación al pueblo maorí al examinar temas que varían desde la educación superior hasta el acceso a la vivienda. Al mismo tiempo, la agencia de evaluación SUPERU publica informes sobre temas indígenas usando procedimientos y conceptos que se adaptan a su propia cosmovisión.

Por supuesto, muchos de estos problemas se repiten en otros sectores del Estado. Ello, sin embargo, no puede ser motivo de tranquilidad. Por el contrario, debe tomar un lugar central en el debate acerca de la nueva institucionalidad indígena, actualmente en discusión. Dicha institucionalidad puede significar un hito. Pero resolver las preocupaciones referidas a su diseño son de vital importancia para que las futuras entidades gocen de legitimidad y de confianza por parte de los pueblos indígenas. La creación de la nueva institucionalidad debe considerar los avances y retrocesos que ha tenido la política indígena en los últimos veinte años, así como aprender de las lecciones en el contexto internacional. Para ello, Figueroa presenta una serie de recomendaciones en torno al diseño del Ministerio como del Consejo Nacional y de los Consejos de Pueblos Indígenas. Entre ellas destacan las prevenciones

respecto a la regulación en cuanto a la consulta indígena, tema de vital importancia y que además presenta desafíos en cuanto a la coordinación interministerial.

Interesantes son los llamados de atención que hace respecto a cómo adaptar y modificar la administración pública para configurar espacios que den cuenta de la diversidad en nuestra sociedad, incluyendo los pueblos indígenas, y cómo incorporar entonces la interculturalidad en los distintos sectores del aparato público, más allá de la institucionalidad propia. Ello –según explica Figueroa– pues el enfoque intercultural de gestión contribuye a mejorar la relación entre el Estado y los pueblos indígenas ya que permite que las políticas públicas sean sensibles a la diversidad cultural y se adecuen a las necesidades diferenciadas de los pueblos indígenas.

Otro aspecto relevante es la mirada sistémica que Figueroa busca aportar al preguntarse cómo será la relación entre el Ministerio, el Consejo Nacional y los Consejos de Pueblos Indígenas y otras instituciones que se puedan crear o a las que se les pueda dar un nuevo rol. Ello más allá de la coordinación interministerial que el Ministerio está llamado a cumplir, sino también en cuanto a la conjugación con eventuales mecanismos de representación como escaños reservados o cuotas y el rol que entonces le cabría al Servicio Electoral en cuanto responsable de un eventual padrón electoral indígena.

Esta misma mirada sistémica inunda el análisis del debate constitucional en torno al reconocimiento de los pueblos indígenas en la Constitución. Como señala Núñez, para evitar el fracaso prematuro de la nueva institucionalidad, incluyendo un eventual mecanismo de representación en el Congreso, se debe analizar cómo se conjugan dichas instituciones con otros factores, como el sistema electoral, la forma de gobierno y la estructura del Estado, analizando los elementos en su conjunto, evitando caer en la costumbre nacional de hacerlo de manera fragmentada.

En el ámbito constitucional es donde hay acuerdo entre los autores sobre cuáles debieran ser las formas de aproximarse a una respuesta a la demanda por reconocimiento, pero, al mismo tiempo, donde se muestran más alternativas respecto de modalidades presentes en la li-

teratura y prácticas internacionales. El debate en Chile se ha centrado principalmente en cuáles debieran ser los términos específicos a emplear en la Constitución respecto del reconocimiento constitucional y en qué capítulo de la Constitución hacerlo: si debiera ir o no el término “pueblos”, si debiera decir “pluralismo”, “multicultural”, “pluricultural”, “plurinacional”, “intercultural” y si debiese ir en las Bases de la Institucionalidad o también en el capítulo sobre los derechos. Millaleo y Núñez demuestran que el debate constitucional es aún más complejo que la mera inclusión de términos en la Carta Magna. Ilustrativo es el artículo de Millaleo en cuanto a la forma de cómo podemos entender el multiculturalismo y el impacto práctico que tenga la definición conceptual que se adopte.

Entre ambos autores existe acuerdo sobre la necesidad de un reconocimiento constitucional que sea no sólo simbólico sino sustantivo—lo que Núñez define como aquellos “que son capaces de hilvanar los símbolos con formas de empoderamiento, que, sin romper con la integridad territorial de los Estados, permiten canalizar los derechos de participación y de libre determinación” (p. 126). Y para ello, tanto Millaleo como Núñez, proceden a analizar las formas de autonomía no territorial como territorial que podrían implementarse en nuestro país. Idear fórmulas de autonomía en ambas modalidades debe hacerse de forma conjunta — para evitar el establecimiento de soluciones aisladas—, haciéndose cargo de las realidades históricas y actuales, y considerando también cómo el contexto urbano y las identidades mixtas de los mapuches inciden sobre el diseño de las formas de autonomía.

Respecto de la autonomía no territorial, Millaleo analiza los derechos colectivos (autodeterminación, institucionalidad propia, representación, participación, consulta y derecho propio) como una manera de resolver la insuficiencia que el Estado ha demostrado frente a las demandas indígenas, proponiendo una salida a la conflictividad, dentro del diseño institucional y una profundización de la deliberación democrática. Propone escaños reservados así como autonomías no territoriales a través de las transferencias de poderes (por ejemplo, manejo de programas de educación y salud intercultural y formación de políticas culturales) a entidades de representación indígena, como los Consejos

de Pueblos. Núñez, dentro de la gama de opciones posibles para establecer mecanismos de participación, también se inclina por la opción de escaños reservados en la Cámara de Diputados, con un padrón especial manejado por el SERVEL. A la recomendación de escaños reservados se suman, desde otras aproximaciones, también otros autores de este libro, como Figueroa y Yáñez.

Respecto de la autonomía territorial, Millaleo propone una construcción progresiva mediante la transferencia de competencias desde el Estado a entidades territoriales, incluyendo algunas ya existentes como las Áreas de Desarrollo Indígena y las Áreas Silvestres Protegidas. Núñez, buscando reformas factibles dentro de la institucionalidad vigente, presenta una respuesta a la demanda de autonomía territorial del activismo político a partir de reformas que son en parte legal y en parte constitucional, fortaleciendo las formas vigentes de organización territorial. Para ello propone alternativas de autonomía tanto a nivel comunal (por ejemplo, acuerdos de coadministración, escaños reservados en órganos de representación vecinal en municipios no indígenas, y la constitución de municipios indígenas) como supra-comunal (por ejemplo, asociación de municipios y estructuras híbridas a nivel local). Cabe recalcar que la propuesta de Núñez se basa en abrir el abanico de posibilidades, evitando estructuras orgánicas que imponen una forma jurídica universal y promoviendo un pluralismo estatutario sin excesivas especificaciones que no contribuyen a una solución.

Probablemente, uno de los temas de más difícil solución es la reivindicación de tierras o del territorio ancestral. Por un lado, la encuesta CEP de 2016, tal como en su primera versión en 2006, muestra que se trata de un tema prioritario, dada su especial valoración para el pueblo y la cosmovisión mapuche, y, por otro, los artículos de Donoso y Yáñez muestran que, desde perspectivas distintas, hay acuerdo en que la política actual requiere de ajustes sustanciales. Los problemas en las políticas de tierras se vienen presentando hace años y se ha alertado repetidamente sobre ellos desde fines de la década de los 90s. El artículo de Donoso es particularmente detallado en el diagnóstico de cómo está operando el mecanismo denominado “de compra de predios en conflicto” y el efecto que ello tiene sobre la convivencia en las regiones del sur del país.

Caminos de modificación existen varios y se han presentado diversas alternativas en los últimos años. En este libro se plantean dos: la expropiación por causa de interés público y una propuesta detallada para la modificación al Art. 20 b) de la Ley N° 19.253. Interesante es que ambos autores escogieron a Nueva Zelandia como punto de referencia: sobre los nuevos desafíos asociados a los procesos de reivindicación de tierras y sobre los mecanismos y fórmulas de proceder en la adjudicación de dichas reivindicaciones. Mientras Yáñez detalla lo ocurrido en dicho país con las poblaciones indígenas urbanas en sus reivindicaciones de tierra y cómo dicho proceso ha afectado la forma tradicional de organización (aquellas con base territorial) de los Iwi, Donoso toma el Tribunal de Waitangi como punto de inspiración para las modificaciones que propone, incluyendo la creación de una instancia colegiada con integración paritaria, con parámetros para la calificación y el análisis y la opción de recurrir a diversas fórmulas de reparación.

A diferencia del tema de las tierras, las políticas sobre lengua no han tenido la misma relevancia en el debate público, a pesar de la importancia que ella reviste para el pueblo mapuche, según se ha revelado en las encuestas CEP. En el 2006, a partir de las cifras de la primera encuesta, surgió un diagnóstico acerca de la vitalidad del *mapuzugun*. En ese entonces, Zúñiga concluyó que sin una intervención planificada, la minorización, esto es, el pequeño porcentaje de personas que habla la lengua mapuche seguiría reduciéndose. Diez años después, la situación ha empeorado, sin que existan grandes mejoras en las políticas implementadas al respecto, según analizan Zúñiga y Olate. Este libro contiene varias propuestas de mejoras a los programas y políticas de lengua en las que se podría avanzar. Por parte del Estado, de acuerdo a lo que presentan Zúñiga y Olate, hay distintas líneas que contribuyen a la revitalización de la lengua: permitir la presencia y el reconocimiento de la lengua en la administración pública, mejoras en la gestión de los programas actuales y el apoyo a la sociedad civil. Sobre el funcionamiento del actual Programa de Educación Intercultural Bilingüe, Loncon propone modificaciones que incluyen el involucramiento activo del MINEDUC y del futuro Ministerio de Culturas (actual CNCA), cambios a los requisitos exigidos para la implementación del programa

con el fin de extender su aplicación a todos los niños indígenas, incluyendo quienes habitan en la ciudad, formación de especialistas a nivel de educación superior y la necesidad de directrices para capacitar al educador tradicional y al profesor mentor (en línea con lo que Zúñiga y Olate llaman “profesores idóneos”). Loncon enmarca sus propuestas, incluyendo la oficialización del idioma dentro de la demanda de los derechos lingüísticos. Sin embargo, es posible que muchas de las modificaciones que plantea puedan implementarse de forma inmediata, independientemente del avance legislativo de tal demanda.

Hay coincidencia sobre la importancia que tiene la sociedad civil en la revitalización de la lengua. No sólo por el rol crucial en su transmisión, según estudios académicos y de experiencia comparada (ver Zúñiga y Olate), sino también por el rol que las asociaciones están teniendo en ello especialmente en el mundo urbano, al igual que respecto de otros temas (ver Loncon, pero también Imilan y Yáñez). Corresponde entonces al Estado apoyar dichas iniciativas. Pero ello no es todo. Como coinciden los artículos sobre la vitalidad del *mapuzugun*, la revitalización de la lengua no es únicamente tarea del Estado ni del pueblo mapuche, sino de toda la sociedad. Hay aquí una clara oportunidad para el surgimiento de un nuevo entendimiento entre culturas en Chile.

Con todo, a menudo pareciera que la política indígena únicamente se centra en la discusión sobre tierras. Sin lugar a dudas, éste es un tema muy importante, pero no es el único, como se desprende de los análisis contenidos en este volumen. Así, si estas otras dimensiones son ignoradas por los tomadores de decisiones, no será posible mejorar las condiciones de vida de los mapuches. De este modo, se requieren avances sustantivos en ámbitos como la salud, el desarrollo territorial, el empleo, la vivienda y la conectividad, entre otros, para abordar de forma sistémica los desafíos que el desarrollo integral del pueblo mapuche plantea.

Ese fue el punto de partida para analizar y proponer reformas, modificaciones e innovaciones en diversas áreas de las políticas públicas que guardan relación con el pueblo mapuche. Este volumen contiene muchas propuestas de diversa índole. Esperamos que sean útiles para las decisiones que se tomen en el futuro.

Finalmente, este libro busca ser un aporte no sólo al conocimiento de los diferentes ámbitos que inciden en la realidad del pueblo mapuche hoy, sino también busca iluminar las discusiones de políticas relevantes para los otros pueblos originarios y generar espacios hacia nuevos debates en materia indígena.

Acerca de los autores /

Isabel Aninat S.

Abogada, Pontificia Universidad Católica de Chile. Máster en Derecho, Universidad de Columbia, Estados Unidos. Investigadora del Centro de Estudios Públicos.

Stefano Bruzzo G.

Estudiante de Ingeniería Comercial, Universidad de Chile. Investigador Asistente del Centro de Estudios Públicos

Rodrigo Cerda N.

Ingeniero Comercial y M.A. de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ph.D. de la Universidad de Chicago, Estados Unidos. Director alterno de Clapes UC.

Sebastián Donoso R.

Abogado, Pontificia Universidad Católica de Chile. Máster en política y planificación social en países en desarrollo, London School of Economics and Political Science, Inglaterra. Profesor de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica.

Verónica Figueroa H.

Administradora Pública, Universidad de Chile. Doctora en ciencias de la gestión por ESADE, España. Postdoctorada del Centro de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Stanford, Estados Unidos. Profesora Asociada del Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile.

Ricardo González T.

Ingeniero Comercial y Magister en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Coordinador del Área de Opinión Pública del Centro de Estudios Públicos.

Josefa Henríquez P.

Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Investigadora del Centro de Estudios Públicos.

Walter A. Imilan O.

Antropólogo, Universidad de Chile. Magíster en Desarrollo Urbano, Pontificia Universidad Católica de Chile. Ph.D. en planificación urbana y del territorio, Technische Universität Berlin, Alemania. Investigador de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Paisaje de la Universidad Central de Chile.

Elisa Loncón A.

Profesora de inglés, Universidad de la Frontera. Magíster en Lingüística de la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa UAM-I, México. Ph.D. en Humanidades, Universidad de Leiden, Holanda. Profesora del Departamento de Educación de la Universidad de Santiago de Chile.

Bernardo Mackenna C.

Sociólogo y Magíster en Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor e investigador del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica.

Salvador Millaleo H.

Abogado, Universidad de Chile. Ph.D. en sociología, Universidad de Bielefeld, Alemania. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

Manuel Núñez P.

Abogado, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Doctor en Derecho, Universidad de Santiago de Compostela, España. Profesor en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Aldo Olate V.

Profesor de Filosofía de la Universidad de Concepción. Magíster y Doctor en Lingüística de la Universidad de Concepción. Profesor de Lingüística en el Departamento de Lenguas, Literatura y Comunicación de la Universidad de La Frontera, Temuco.

Nancy Yañez F.

Abogada, Universidad de Chile. Máster en Derecho Internacional, University of Notre Dame. Ph.D. en Derecho, Universidad de Chile. Profesora de la Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

Fernando Zúñiga

Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster y Doctor en Lingüística Comparada de la Universidad de Zúrich, Suiza. Catedrático de Lingüística General y Comparada en el Departamento de Lingüística de la Universidad de Berna, Suiza.