

UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE POSTGRADO
Programa de Magíster en Ciencias Sociales con mención en
Sociología de la Modernización



**ROL DEL ESTADO CHILENO EN LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS
INDÍGENAS DURANTE LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN.
DISCURSOS DEL PUEBLO MAPUCHE WILICHE FRENTE AL PROGRAMA ORÍGENES,
SEGUNDA FASE,
2008-2010, GOBIERNO DE MICHELLE BACHELET.**

Tesis para optar al grado de Magíster en Ciencias Sociales con mención en Sociología de la
Modernización.

ROXANA LUNA GONZÁLEZ
PROFESOR GUÍA: MANUEL CANALES CERÓN

Santiago, enero 2015

ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO I.....	10
PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....	10
1. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	10
2. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.....	18
3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	20
3.1. OBJETIVO GENERAL.....	20
3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	20
4. FUNDAMENTACIÓN Y RELEVANCIA DE LA INVESTIGACIÓN.....	21
5. TEMATIZACIÓN CONCEPTUAL.....	22
5.1. LOS TIPOS DE RELACIONES CON EL OTRO EN LOS PLANTEAMIENTOS DE TZVETAN TODOROV.....	22
5.2. LA POLÍTICA DEL RECONOCIMIENTO, SEGÚN CHARLES TAYLOR.....	27
6. MARCO METODOLÓGICO.....	33
6.1. ENFOQUE METODOLÓGICO.....	33
6.2. TÉCNICAS DE PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN.....	34
6.3. MUESTREO Y CRITERIOS DE SELECCIÓN.....	36
6.4. PROCEDIMIENTO DE ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN.....	38
CAPÍTULO II.....	42
POLÍTICAS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA Y CHILE: AVANCES Y DESAFÍOS PARA LOS ESTADOS DEMOCRÁTICOS.....	42
1. ROL DEL ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PUEBLOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA.....	42
2. LAS POLÍTICAS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA: LOS CASOS DE ARGENTINA, ECUADOR, PERÚ Y BOLIVIA..	50
2.1. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN ARGENTINA.....	51
2.2. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN ECUADOR.....	54
2.3. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN PERÚ.....	56
2.4. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN BOLIVIA.....	58

3. POLÍTICAS INDÍGENAS EN CHILE: DESDE LA ASIMILACIÓN AL MULTICULTURALISMO.....	61
3.1. LA COLONIZACIÓN Y CONQUISTA MILITAR DE LA ARAUCANÍA.....	62
3.2. RADICACIÓN INDÍGENA Y MARGINACIÓN SOCIOHISTÓRICA.....	64
3.3. DIVISIÓN DE LAS COMUNIDADES Y POLÍTICA ASIMILACIONISTA: LA INTEGRACIÓN FORZADA.....	65
3.4. RECONOCIMIENTO DE LAS CULTURAS INDÍGENAS Y EL SURGIMIENTO DE LAS POLÍTICA DE INTEGRACIÓN.....	67
3.5. POLÍTICA INDÍGENA EN EL REGIMEN DICTATORIAL NEOLIBERAL.....	68
3.6. LA LEY INDÍGENA DE 1993: ¿NUEVAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO CHILENO Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS?.....	71
3.6.1. PRINCIPALES HITOS DE LAS POLÍTICAS INDÍGENAS DE LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN..	74
3.6.2. EL GOBIERNO DE MICHELLE BACHELET Y LA POLÍTICA DEL RE-CONOCER: PACTO SOCIAL POR LA MULTICULTURALIDAD.....	79
CAPÍTULO III.....	93
EL PUEBLO MAPUCHE WILLICHE DEL FUTAWILLIMAPU. DEFINICIONES TERRITORIALES Y.....	93
SOCIO-CULTURALES.....	93
1. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y POBLACIÓN MAPUCHE WILLICHE.....	93
2. AUTORIDADES RELIGIOSAS Y SOCIO-POLÍTICAS DEL PUEBLO MAPUCHE WILLICHE.....	97
3. EL PUEBLO MAPUCHE Y LAS DEMANDAS DE LAS COMUNIDADES WILLICHE.....	100
CAPÍTULO IV.....	105
VOCES WILLICHE: EXPOSICIÓN DEL RESULTADO DE ANÁLISIS DE DISCURSOS.....	105
1. ROL DEL ESTADO: RECONOCIMIENTOS Y CRÍTICAS DESDE EL PUEBLO MAPUCHE WILLICHE.....	106
1.1. TRAYECTORIA HISTÓRICA DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN TERRITORIO MAPUCHE: DOMINIO, GENOCIDIO Y ETNOCIDIO.....	107
1.2. LA INFLEXIÓN HISTÓRICA DE 1989: EL ESTABLECIMIENTO DE NUEVAS RELACIONES CON EL ESTADO CHILENO.....	116
1.3. LOS AVANCES Y LIMITACIONES DEL PROCESO INICIADO.....	120
1.4. PARTICIPACIÓN DE LOS WILLICHE COMO ACTORES EN EL ESPACIO POLÍTICO.....	129
2. ROL DEL ESTADO EXAMINADO DESDE LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS INDÍGENAS Y PROGRAMAS ESTATALES.....	134
2.1. ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DE LA POLÍTICA RE-CONOCER: PACTO SOCIAL POR LA MULTICULTURALIDAD.....	134
2.2. ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DEL PROGRAMA ORÍGENES.....	143
2.3. LA COOPTACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS MEDIANTE LOS PROGRAMAS ESTATALES.....	152

3. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PUEBLOS INDÍGENAS: PERTINENCIA CON LAS ESPECIFICIDADES MAPUCHE WILLICHE.....	158
4. LEY INDÍGENA 19.253: HISTORIA, LOGROS Y DEUDAS.....	166
5. COSMOVISIÓN E IDENTIDAD MAPUCHE WILLICHE.....	174
CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN.....	180
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	185

ÍNDICE DE CUADROS.

CUADRO N°1: MATRIZ DE DIMENSIONES DE ANÁLISIS.....	40
CUADRO N°2: RESUMEN ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN Y EFECTOS EN TERRITORIO MAPUCHE	128

ÍNDICE DE FIGURAS.

FIGURA N°1: POLÍTICAS INDÍGENAS IMPLEMENTADAS DURANTE LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA	84
FIGURA N°2: PLAN DE ACCIÓN Y CONDICIONES PARA LA PUESTA EN MARCHA DE LA POLÍTICA RE-CONOCER: PACTO SOCIAL POR LA MULTICULTURALIDAD	91
FIGURA N°3: ESTRUCTURA GENERAL DE LA UNIDAD DE EJECUCIÓN REGIONAL PROGRAMA ORÍGENES, SEGUNDA FASE	92
FIGURA N°4: TERRITORIO WILLICHE 1598-1604	96
FIGURA N°5: DIMENSIONES DE ANÁLISIS DEL TRABAJO DE CAMPO	106
FIGURA N°6: ASPECTOS POSITIVOS DE LA POLÍTICA INDÍGENA RE-CONOCER: PACTO SOCIAL POR LA MULTICULTURALIDAD 142	
FIGURA N°7: ASPECTOS NEGATIVOS DE LA POLÍTICA INDÍGENA RE-CONOCER: PACTO SOCIAL POR LA MULTICULTURALIDAD 142	
FIGURA N°8: ASPECTOS POSITIVOS DEL PROGRAMA ORÍGENES, II FASE	151
FIGURA N°9: ASPECTOS NEGATIVOS DEL PROGRAMA ORÍGENES, II FASE	151
FIGURA N°10: CARACTERÍSTICAS DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL MEDIANTE PROGRAMAS DE DESARROLLO INDÍGENA.....	157
FIGURA N°11: EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PUEBLOS INDÍGENAS DESDE LA MIRADA MAPUCHE WILLICHE	165
FIGURA N°12: EVALUACIÓN DE LA LEY INDÍGENA DE ACUERDO A LA PERSPECTIVA MAPUCHE WILLICHE	173

INTRODUCCIÓN.

Las políticas públicas para pueblos indígenas ejecutadas durante el período de los gobiernos de la Concertación tiene sus orígenes en el Acuerdo firmado en la ciudad de Nueva Imperial el año 1989; desde entonces, ha existido la voluntad de establecer nuevas relaciones entre el Estado y dichos pueblos, asumiendo como válidas muchas de las demandas históricas que han expuesto los indígenas. Los avances experimentados durante el gobierno de Patricio Aylwin a partir de la promulgación de la Ley 19.253- Ley Indígena- y la creación de una institucionalidad que abordan las necesidades de los pueblos indígenas, fueron un signo inequívoco de la urgencia de reconocer el carácter multiétnico de la Nación Chilena y enfatizar la búsqueda de estrategias gubernamentales para promover el desarrollo indígena en todas sus áreas y el resguardo de sus identidades.

El Instituto Nacional de Derechos Humanos en su Informe 2010, sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile, expone que el Estado Chileno ha realizado esfuerzos en orden a diseñar e implementar políticas tendientes a reducir las brechas de inequidad y discriminación que afectan a los pueblos indígenas. Sin embargo, dichos esfuerzos han cedido ante el desconocimiento institucional del carácter multicultural del Estado, que se erige como uno de los factores que entorpece el pleno ejercicio y goce de los derechos individuales y colectivos de que son titulares, contribuyendo a perpetuar la invisibilización de los pueblos y la mantención de relaciones con el Estado caracterizadas por el conflicto.

En la actualidad esta disputa parece entrar en un punto de agudización; las demandas de los mapuche¹ por exigir espacios para expresar sus culturas, recuperar sus tierras y su dignidad inician un ciclo expansivo en los ochenta que se profundiza en los noventa, al amparo del clima que se generó en torno al quinto centenario del primer viaje de Colón y a la consolidación, más tarde, de movimientos indígenas que retoma las banderas de reivindicación, sobre todo cuando el sistema económico y los afanes de modernización de la

¹ En esta investigación se ha tomado la decisión de hablar de “los mapuche”, respetando de esta forma el nombre original de este pueblo y sus correspondientes identidades territoriales. No se utilizará su versión castellano plural (“mapuches”), ni se utilizará cursiva para destacar su nombre como se utilizaría en caso de palabras extranjeras, nuevas o jergas. Se busca con esta decisión respetar y reconocer las particularidades propias de este pueblo y en especial aportar con un pequeño gesto al respeto y revitalización de las lenguas originarias.

sociedad se elevan como una nueva amenaza a las pocas tierras que todavía conservan los mapuche.

En específico, durante el gobierno de Michelle Bachelet se buscó asumir aquello que estaba pendiente de las recomendaciones de la Comisión Nacional de *“Verdad Histórica y Nuevo Trato”*, para lo cual se comprometen esfuerzos con el fin de establecer modificaciones al sistema político, haciéndolo más inclusivo y participativo para los pueblos indígenas, reorganizar el aparato gubernamental para atender de forma eficaz las problemáticas de dichos pueblos y generar un cambio cultural que permita concebir a Chile como un país multicultural. Mediante su política denominada *“Re-Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad”* la presidenta asume la crisis institucional en la cual está sumida la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y asume las críticas que han surgido desde el mundo indígena, quienes ven que sus problemáticas no han sido asumidas en forma integral. Y es este marco, el cual permite identificar los principales desafíos y objetivos que deben ser alcanzados en dicho gobierno.

En este escenario, la presente investigación busca dar cuenta del escenario socio-político desde donde se erige la Política Indígena *“Re-Conocer”* y en especial frente a la implementación de la segunda fase del Programa Orígenes, programa que gozó de una enorme aceptación en amplios sectores del mundo indígenas, pero que también es concebido como una de las manifestaciones más evidente de las contradicciones de la política del Estado chileno hacia los pueblos indígenas. Frente a esa realidad de contraste también se busca captar la multiplicidad de discursos y tomas de posición que surgen desde autoridades ancestrales y dirigentes del pueblo mapuche williche, develando y comprendiendo así significados, encuentros y tensiones presentes en estos actores en relación al quehacer del Estado en materia de políticas indígenas.

Esta investigación consta de cinco capítulos. En el primero de ellos se exponen el problema de investigación, sus antecedentes y fundamentación, los objetivos, tematización conceptual y marco metodológico que sustentan la investigación y sus resultados.

El segundo capítulo, tiene como objetivo exponer una contextualización de las políticas públicas para pueblos indígenas desarrolladas en América Latina, poniendo énfasis en los casos de Argentina, Ecuador, Perú y Bolivia. Además de exponer los hitos más significativos

que caracterizan la política indígena desarrolladas en Chile durante los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, durante los años 1990 y 2010, relevando la relación entre Estado y pueblos indígenas, en específico con el pueblo mapuche; y en sus diversas etapas (transición y establecimiento de la democracia). Finalmente se exponen los principales aspectos de la Política Indígena Re-Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad y el Programa Orígenes, impulsadas estas dos iniciativas durante el gobierno de Michelle Bachelet.

El tercer capítulo, entrega una caracterización del pueblo mapuche williche, abordando desde una breve reseña de la organización territorial y poblacional de la población mapuche williche, para luego enfatizar en las definiciones socio-políticas y organizacionales propias de dicho pueblo, y para finalizar se exponen las principales demandas y reivindicaciones que actualmente son reclamadas por este pueblo.

En el cuarto y quinto capítulo respectivamente se exponen los resultados del análisis de los discursos de los entrevistados y las conclusiones obtenidas del proceso. Ambos capítulos sin duda logran su fundamento en los planteamientos de los capítulos anteriores y responde a la pregunta de investigación que guía este estudio.

CAPÍTULO I.

PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.

1. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.

Desde la constitución del Estado chileno, durante el siglo XIX, las relaciones establecidas con los pueblos indígenas y en especial con el pueblo mapuche han estado marcadas por episodios tensionales que han ido en un paulatino aumento de la conflictividad en el territorio mapuche. Como plante Aylwin (2000), el Estado en su evidente desconcierto frente a esta situación, ha encarnado una actitud vacilante frente a estos hechos; mientras en algunos períodos de la historia se ha optado por llamar al diálogo, en otros período se ha propiciado la aplicación de la ley de seguridad Interior del estado y dispuesto de las fuerzas policiales en contra de los que participan de acciones calificadas como contrarias al Estado de Derecho, amenazando con excluir de los beneficios que resultan de sus políticas a quienes participan en ocupaciones de predios y otras acciones violentas.

La base que explica este conflicto, según Fernando Marcelo de la Cuadra (2001), está asociada al reconocimiento de factores significativos que se yuxtaponen en la búsqueda de una respuesta a dichos episodios, y en el cual los aspectos económicos se presentan como relevantes pero no centrales ni exclusivos. Entre estos factores causales se pueden identificar como centrales: el reconocimiento de una deuda histórica que dice relación con la transformación automática de los pueblos indígenas en ciudadanos, producto de la formación del Estado-Nación. Esto se traduce en una pérdida de su autonomía político-territorial y en la marginación de su cultura, religión e idioma del proceso formador de la identidad nacional. El proceso de colonización agrícola que significó la pérdida de millones de hectáreas de tierra por parte de los mapuche y su transformación a minifundistas o asalariados rurales. Estos procesos de expropiación y el desplazamiento de las comunidades han provocado un empobrecimiento del pueblo mapuche y una fragmentación y dispersión de las comunidades, generando un desplazamiento de la población mapuche a zonas urbanas, principalmente a zonas periféricas de las grandes ciudades, acentuando y dando un nuevo matiz a la pobreza de este pueblo. También se identifica una pérdida de los espacios para la manifestación cultural y de identidad, profundizando un proceso de aculturación mediante el cual se van perdiendo los

rasgos de identidad cultural de dicho pueblo. Finalmente, en la actualidad se reconoce una persistente acción de despojo mediante la intervención y usurpación de tierras indígenas por parte de empresas privadas nacionales y extranjeras, generando un conflicto entre las comunidades y las empresas que se emplazan en sus territorios.

Estos factores establecen el manto sobre el cual se sustentan las demandas del pueblo mapuche, asociadas principalmente al reconocimiento de la autonomía y de la territorialidad de dicho pueblo. Al respecto José Aylwin (2000) plantea que se debe reconocer que las actuales demandas formuladas por las organizaciones mapuche presentan cierta diferenciación, en lo medular no puede desconocerse que ha existido una evolución significativa en relación con aquellas demandas que se definieron a finales de los ochenta y que en paralelo al término del régimen militar, apuntaban a una mayor participación dentro del aparato del Estado, específicamente en la resolución de los asuntos que les eran atingentes y el reconocimiento de sus derechos sobre la tierra; pasando a una demanda focalizada en el reconocimiento de la territorialidad indígena; así como también el derecho a un desarrollo político y cultural autónomo al interior de dichos territorios.

En la búsqueda de dar respuesta a estas demandas que han ido variando en paralelo con la transformación de la relación establecidas entre el Estado chileno y el pueblo mapuche, es que durante 1989 con la suscripción del Acuerdo de Nueva Imperial² se pacta entre el entonces candidato a la presidencia de la Concertación de Partidos por la Democracia, Patricio Aylwin y representantes de los distintos pueblos indígenas, incluido el pueblo mapuche, el reconocimiento de las demandas de los pueblos indígenas y el compromiso de la creación de una Ley Indígena que reconociera el carácter pluriétnico de la nación chilena. La promulgación de la Ley 19.253 en el año 1993 permitió además contar con una institucionalidad a cargo de diseñar y ejecutar las políticas públicas dirigidas a la población indígena, así se crea en el año 1994 la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, la cual tiene como principal tarea promover el desarrollo indígena en todas sus áreas, y el resguardo de sus identidades.

² El 12 de octubre de 1989, la Concertación de Partidos por la Democracia presentó su propuesta programática para los pueblos indígenas. Los puntos centrales de esta propuesta recogían gran parte de las reivindicaciones de los pueblos originarios del país. Los principales contenidos del Acta de Nueva Imperia son: a) el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y de sus derechos económicos, sociales y culturales fundamentales; b) la creación de una Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y de un Fondo Nacional de Etnodesarrollo, con la participación activa de los distintos pueblos indígenas del país, como entidades públicas encargadas de coordinar la política indígena del Estado; c) la creación de una Comisión Especial de Pueblos Indígenas que en un plazo no superior a cuatro años culminara con la implementación de una Ley Indígena y de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

No obstante, el primer obstáculo que debió enfrentar la naciente política indígena fue el rechazo que presentó en Congreso a la realización de reformas constitucionales que reconocían jurídicamente la existencia de los diversos pueblos existentes en el país. La ley 19.253 sólo reconoció, por medio de su artículo 1º, a las principales etnias presentes en el territorio nacional, hecho que negaba el reconocimiento de sus identidades como pueblos.

José Santos Millao, uno de los dirigentes y firmantes del Acta de Nueva Imperial, sostiene que el rechazo parlamentario al reconocimiento de los pueblos indígenas *“agrietó la relación de confianza que hasta ese momento se había establecido entre las comunidades y las autoridades”*. Agregando que pese a la frustración que significa este gesto desde las autoridades, los dirigentes de los distintos pueblos indígenas optan por seguir adelante y apostaron a que la creación de la CONADI les iba a permitir en el mediano y largo plazo obtener el reconocimiento jurídico (Letelier, 2002)

Los avances y esfuerzos realizados durante estos primeros años de gobiernos de la Concertación, dejan en general un saldo positivo en materia indígena, más aún si se compara con la realidad que se heredó del gobierno militar. La aprobación de la Ley Indígena y la constitución de la CONADI, representaron los principales hitos de avance. No obstante lo anterior, en 1997 durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle los desencuentros entre la dirigencia indígena y el Estado chileno entran en un primer momento de conflicto desde la vuelta a la democracia; debido a que es bajo esta administración que se aprueba la construcción de la Central Hidroeléctrica de Ralco, siendo calificado este hecho, por dirigentes y pueblo mapuche en general, como una contraposición de los *“intereses superiores del desarrollo nacional”* por sobre los alcances de la nueva ley indígena. Es así que La Moneda da carta blanca a la empresa particular ENDESA para la intervención en territorio pehuenche, logrando un desarraigo de su gente y además de cortarse los canales de encuentro establecidos hasta ese entonces entre el Estado, la sociedad chilena y pueblo mapuche es particular.

José Aylwin (2000) plantea que en el conflicto de Ralco, el gobierno enfrentó una contradicción vital en relación a este proyecto; ya que al mismo tiempo que la ley indígena hacía hincapié en la protección jurídica de las tierras reconocidas como indígenas, se estaba impulsando una obra de infraestructura que precisamente afectaba negativamente la conservación de esos territorios.

Correa y Mella (2010) por su parte exponen que durante este año un conjunto de comunidades de Lumaco comienzan a ocupar predios de propiedad ancestral mapuche, ante la nula respuesta por parte del Estado a sus demandas y el no cumplimiento de las promesas de ampliación territorial realizadas por los organismos de gobierno. Entre los años 1998 y 2002 se evidencia el mayor número de incidentes relacionados al llamado conflicto mapuche. Los ataques a empresas forestales y tomas de fundos por parte de las comunidades indígenas de la octava, novena y décima región se multiplicaron. Así como también existió un aumento de significativo de las causas que se acumulaban en los tribunales en contra de comuneros mapuche, bajo la aplicación de la Ley de Seguridad del Estado.

Posteriormente, Ricardo Lagos durante sus primeros días de gobierno y como una forma de dar respuesta a los conflictos heredados de la administración anterior convoca a la formación de la Comisión Nacional *“Verdad Histórica y Nuevo Trato”*, documento en el cual se asume la deuda histórica que tiene la sociedad chilena con sus pueblos originarios, además de reconocer los derechos de estas etnias, tal como lo expresó Ricardo Lagos en la entrega de los resultados de la comisión *“esto significa respeto por nuestra historia. Primero, porque quien la conozca de verdad, sabe que la identidad y la cultura de los pueblos indígenas no fueron debidamente resguardados tras la conquista y la conformación de la República”*³. Estos planteamientos despertaron nuevas esperanzas en las comunidades indígenas, se esperaba que este nuevo gobierno buscara establecer un nuevo trato con los pueblos indígenas, principalmente confiados en que se trataba de un candidato proveniente de la “izquierda”, tendencia política con la que muchos líderes indígenas se habían identificado en el pasado, y que hacía recordar el gobierno de Allende, el que, al menos para los mapuche, estuvo caracterizado por la restitución de sus tierras ancestrales usurpadas por los latifundistas y por la dignificación de sus culturas (Aylwin, 2006).

Como resultado de la Comisión Nacional *“Verdad Histórica y Nuevo Trato”*, se recomienda al poder ejecutivo la introducción de reformas jurídicas, políticas y económicas basadas en el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, de modo de reparar en cierta medida, el daño que les había sido causado a los pueblos indígenas por parte del accionar del Estado a través de la historia, lo cual conllevaría un nuevo trato. Sin embargo, la propuesta del gobierno a este informe estuvo marcada por las contradicciones. Si bien en el

³ Discurso del Presidente de la República, Ricardo Lagos Escobar, en ceremonia de entrega de Política de Nuevo Trato a los Pueblos Indígenas, Pág.1

discurso se acogieron muchas de las recomendaciones realizadas y existió un compromiso para implementarlas; en la práctica esta administración, tal como plantea Aylwin (2006), no introdujo las reformas jurídicas ni políticas que fueron propuestas por la propia Comisión creada por él. En efecto, su período presidencial no solo terminó sin el prometido reconocimiento constitucional, ni la postergada ratificación del Convenio 169 de la OIT, sino que tampoco introdujo reformas a la legislación sectorial contradictorias con los derechos indígenas.

En este sentido, expresa Namuncura que gran parte de las recomendaciones de esta comisión se encuentran pendientes, pues en ese entonces era de urgencia avanzar en una política de transferencia de tierras que permitiese disminuir los conflictos que se presentaban en el sur, entre comunidades mapuche y empresas forestales; en este escenario sólo fueron dos iniciativas las que marcaron este gobierno: el surgimiento del Programa Orígenes, mediante un convenio con el Banco Interamericano del Desarrollo (BID) ; y el establecimiento de la coordinación multisectorial de gobierno.

Durante el gobierno de Michelle Bachelet, asumiendo aquello que estaba pendiente de las recomendaciones de la Comisión Nacional de *“Verdad Histórica y Nuevo Trato”* realizadas durante el gobierno de Lagos , compromete sus esfuerzos en establecer modificaciones al sistema político para hacerlo más inclusivo y participativo para los pueblos indígenas, reorganizar el aparato gubernamental para atender de forma eficaz las problemáticas de dichos pueblos y generar un cambio cultural que permita concebir a Chile como un país multicultural. Mediante su política denominada *“Re-Conocer: Pacto por la Multiculturalidad”*⁴ la presidenta asume la crisis institucional en la cual está sumida la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y asume las críticas que han surgido desde el mundo indígena, quienes ven que sus problemáticas no han sido asumidas en forma integral.

Entre los logros más destacados, alcanzados durante sus primeros años de gobierno (2006-2007), se reconocen la aprobación del Convenio N°169 sobre los pueblos indígenas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), después de diecisiete años de discusión parlamentaria; la ejecución de la segunda fase del Programa Orígenes que realiza una intervención en las comunidades indígenas a nivel productivo, cultural, educacional y

⁴ Ver Documento Oficial: Re-Conocer. Pacto social por la Multiculturalidad. Pág.21

organizacional, en cinco regiones del país; incremento de las becas indígenas disponibles para educación básica, media y superior, entre otros.

Como señala James Anaya, relator Especial de las Naciones Unidas, la ratificación del Convenio 169 de la OIT en este gobierno, representa una orientación a los miembros de las poblaciones indígenas para que gocen de sus derechos como individuos en una situación de igualdad en relación al resto de la sociedad en su conjunto; en tanto que los grupos indígenas actualmente son beneficiarios de una protección secundaria (Aylwin, 2010). Sin embargo este importante avance, en los posteriores años de gobierno de Bachelet, las críticas a su política indígena no son distintas a la hecha en los pasados gobiernos, planteando una falta de coherencia entre la realidad de las comunidades y las medidas implementadas; además debe asumir las críticas que apuntan a una criminalización de dirigentes mapuche, los cuales durante este gobierno siguieron siendo procesados por la Ley Antiterrorista, situación que ya se observó en el gobierno anterior. Como plantea José Aylwin (2008)⁵, visión también compartida por líderes y dirigentes mapuche, lo que específicamente existió en este gobierno es una política de persecución criminal contra las comunidades de la novena región, y que estuvo marcado por la muerte del comunero Jaime Mendoza Collio.

El surgimiento de estas diversas políticas indígenas se erige paralelamente con la demanda étnica, expuesta desde la dirigencia indígena. Como expone Bello (2004), se entiende la demanda étnica como un conjunto de impetraciones, solicitudes y quejas que operan en el plano material y simbólico, y que conjugan agravios presentes y pasados, todos ellos articulados en torno a la condición étnica del grupo y configurados con relación principalmente al Estado y otros actores a quienes se ve como los causantes o responsables de aquellas. Dichas demandas se expresan por medio de un discurso que integra estos niveles y opera frecuentemente sobre la base de la simbolización étnica. En la misma línea, Bello expone que en su mayoría las demandas indígenas actuales, asociadas a autonomía territorial y autogestión de recursos en países como Chile, Guatemala o México, son percibidos por los grupos de poder como un peligro latente de ruptura del Estado nacional, y el separatismo se ha convertido en un fantasma que algunos países prefieren evitar por medio del desconocimiento de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

⁵ Entrevista realizada al Abogado José Aylwin (14-05-2012) por Centro de Estudios por la Democracia y la Defensa del Ciudadano. www.cedec.cl

Por otra parte, el avance de la economía liberal, de los fenómenos de globalización, el debilitamiento o reestructuración del rol del Estado como agente de desarrollo, representan factores claves en la evolución y aplicación de los derechos de los pueblos indígenas. Desde la acción estatal se comienzan a generar acciones tendientes a abordar dicho desafío; en este sentido, emerge un tipo de institucionalidad específica para el tratamiento de la cuestión indígena, el reconocimiento de sus demandas a partir de legislación especializada, como en el caso de Chile mediante la promulgación de la Ley 19.252, la cual busca el fomento, desarrollo y protección de las culturas indígenas.

En específico en nuestro país, el conflicto entre el Estado chileno y el pueblo mapuche ha comenzado a acaparar la atención de diarios y televisión transformándose de un conflicto local a un problema nacional. Los medios de comunicación han concentrado su atención en la lógica de las acciones directas como ejemplo de resistencia (tomas de fundo, quemas de casas y propiedades forestales, entre otras). En esta línea, la resistencia parece ser asumida como el ejercicio de autonomía, procesos organizativos de defensa y de lucha colectiva.

Reflexionar hoy día en torno a lo sucedido en Chile con el Estado, la nación y el pueblo mapuche; significa volver sobre un tema muy complejo que dejó y sigue produciendo profundas heridas. La sensación que tienen los mapuche de haber sido objeto de un proceso de inclusión, primero, y luego de exclusión y agresión cultural por parte del Estado y la cultura nacional, se expresa todavía en una lucha, silenciosa a veces, abiertamente declarada en otras (Pinto, 2003). En este sentido, el discurso mapuche y el discurso del Estado, al parecer hacen un recorrido paralelo sin lograr llegar a un punto de convergencia donde poder construir un lenguaje común que facilite la interacción. Parece un “diálogo de sordos”, como lo han definido algunas organizaciones mapuche.⁶

Para Foerster (2002), analizar el estado y la nación y desde allí encarar el “conflicto mapuche”, es un gesto “escandaloso” porque significa cuestionar la construcción de una cúpula perfecta que frente al actual reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, advierte que sus bases de edificación son puestas en duda. Es por esto que hoy en día los procesos de inclusión ciudadana de los pueblos indígenas adquieren una mayor complejidad, porque constituidos en entidades colectivas y en actores sociales desean ser reconocidos a partir de la diferencia o

⁶ Véase “Nuestra visión del desarrollo territorial. Reflexión colectiva de las identidades lafkenche, calafkenche, nangche, wenteche, huilio, makewe y pwenche”, Julio 2002. www.sociedadcivil.cl/muevodiario/sitio/informaciones/documentos.asp?ld=532.

sobre la base de sus identidades socio-culturales, y desde ahí reivindicar recursos como tierra y agua, autonomía, derechos colectivos y la apertura de mecanismos de participación en la vida nacional (Bello, 2004).

En ese sentido, esta investigación pretende generar un análisis en torno al rol que ha tenido el Estado chileno en la definición y desarrollo de políticas indígenas, no sólo desde la visión del propio Estado sino también desde el discurso del pueblo mapuche; en el caso específico de los mapuche williche y durante un período histórico determinado que incluye los gobiernos de la Concertación y particularmente frente a la Política Indígena denominada Re-Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad, desarrollada durante el gobierno de Michelle Bachelet y la respectiva implementación de la Segunda Fase del Programa Orígenes. Si bien, como expresa Bello (2004), la retórica y la práctica de la política indígena y sus programas muchas veces son floridas en imágenes, símbolos e ideas que en ocasiones sobrepasan las reales posibilidades de factibilidad en términos políticos; también dichas políticas se traducen en una forma de comunicar que hay una preocupación específica y concreta que no se puede esquivar.

Decidir estudiar el discurso del pueblo mapuche williche radica principalmente en rescatar el conocimiento del tercer pueblo indígena con mayor población a nivel nacional, el cual concentra un 87,3% del total de la población indígena, según el Censo 2002⁷. Los williche además de presentar una importante concentración poblacional en el sur del país, desde un aspecto social y cultural también presentan una variación dialéctica del lenguaje propio de los mapuche de la Araucanía, el cual se mantiene en la actualidad. Con respecto a sus características territoriales Alcamán (1993) plantea que los mapuches williche denominan Fütawillimapu (grandes tierras del sur) al territorio que comprende entre el río Bueno y el seno del Reloncaví; por lo cual esta investigación considerará como espacio territorial williche la región que abarca desde el río Maipué hasta el Bueno, donde se ubicaban las pampas o descampadas de Osorno.

⁷ A nivel nacional, de todas las etnias, el porcentaje mayor corresponde a los mapuche, con el 87,3%; los aimaras representan el 7,0% y los atacameños el 3,0%. Las restantes etnias, en su conjunto, suponen menos del 1% de la población, siendo la Aymana, con 1.685 personas, la de menor porcentaje, con el 0,2 %.

2. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.

La relación de conflicto que se han establecida entre el Estado chileno y el Pueblo mapuche tiene como característica particular el hecho de que si bien históricamente se siguen planteando demandas asociadas a la reintegración de tierras usurpadas, desde la década del noventa en adelante, estas reivindicaciones están asociadas a su particularidad sociocultural respecto del resto de la sociedad chilena (Van Bebber, 2002). Estas demandas han cobrado un carácter político y cultural, que buscan alcanzar la autonomía política y territorial del pueblo mapuche.

Bengoa (1999) plantea que la búsqueda de la autonomía política y territorial del pueblo mapuche desemboca necesariamente en el reconocimiento de este pueblo como un “otro”, distinto del resto de la sociedad chilena, desde donde deben emanar derechos que velen por la protección de dichas particularidades. Estas demandas a la vez son un cuestionamiento a la concepción de nación chilena, entendida como una construcción histórica y cultural que da sentido de pertenencia y permite configurar una comunidad nacional enmarcada en un “nosotros” (chilenos) frente a un “otro”. En este sentido Van Bebber (2002) expone que los mapuche al concebirse e identificarse como los “otros” sin duda enfrentan y ponen en conflicto la construcción de la nación chilena como colectividad; ponen en cuestión esa construcción cultural que remite a valores, imaginarios, símbolos y que encuentra su expresión política en el Estado. El estado, por ende, es cuestionado en su legitimidad y su capacidad de congregar en un todo común a la sociedad.

El choque entre el pueblo mapuche y el Estado empieza y se expresa hasta en el lenguaje utilizado, por los términos usados por un lado y por otro. Mientras los intentos de acercamiento a la cuestión mapuche, desde los organismos más abiertos, supuestamente, se realiza bajo el alero de la palabra “interculturalidad”; los mapuche, por su parte, desconfiados hacia la ambigüedad de las implicaciones prácticas contenidas en ese término, encauzan sus discursos a partir de los conceptos de autonomía, autodeterminación, pueblo o nación mapuche. Tales expresiones resultan ser amenazantes, para la gran mayoría de chilenos, generando una reacción casi “visceral”, convirtiéndose en una suerte de tabú. El concepto moderno importado desde Europa de estado-nación y que ha constituido el fundamento de la creación del estado chileno está tan incorporado en la percepción colectiva de la propia “chilenidad” que no deja de ser hasta hoy en día, época de globalización, de fragmentación y

resurgimiento de identidades locales, el sesgo intransigente y simplista, a través del cual se mira a la compleja realidad cultural y social del país. (Luna, 2007)

En este escenario, en nuestro país desde la vuelta la democracia, las políticas indígenas han enfrentado diversas críticas, relacionadas principalmente con la búsqueda que ha realizado el Estado por poder captar institucionalmente la esencia de las demandas indígenas. Estas políticas, concebidas como arena de trabajo asociada a la acción pública, son cuestionadas en su contenido así como en su forma de acción, debido a que no serían resultado de un proceso de participación, evidenciando una incoherencia entre la realidad y sus orientaciones; careciendo de legitimidad y aprobación en su ejecución, y produciendo un sesgo o valoración negativa por parte de los actores indígenas (Lahera, 2008). Sumado a esto, para algunos sectores las políticas indígenas tendrían como objetivo la fragmentación o disolución de la sociedad como hasta ahora se ha concebido; en este sentido lo “étnico” y sus demandas consideradas “desmedidas” e “irrealizables” cuestionan el aparato político en su conjunto. Entonces, las políticas indígenas sólo vendrían a dividir lo que durante siglos ha permanecido unido por el “pegamento” del Estado nacional y la ciudadanía política integradora. (Bello, 2004). Sin embargo, ha existido un intento por cambiar la orientación de estas políticas, partiendo de la base de un enfoque alternativo que intenta compatibilizar el desarrollo y el crecimiento económico con las especificidades sociales y culturales. De ahí que han emanado políticas estratificadas o segmentadas en, por ejemplo, enfoques de género, etnicidad y edad.

En este sentido, y frente a este escenario de contradicciones surge las siguientes interrogantes: ¿Se pueden plantear política pública sobre las diferencias étnicas cuando no existe un reconocimiento de la diversidad o los derechos particulares de los pueblos indígenas?, ¿por qué otorgar derechos diferenciados si todos son a ojos del Estado iguales?, ¿los derechos diferenciados son la solución al conflicto entre el Estado y los pueblos indígenas?

A partir de lo anterior, la pregunta que guía esta investigación busca conocer ***¿Cuál es el discurso del Pueblo Mapuche williche respecto del rol del Estado Chileno en la definición de Políticas Indígenas durante los gobiernos de la Concertación: el caso del Programa Orígenes, 2008-2010?***

3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.

3.1. OBJETIVO GENERAL.

Analizar el discurso del Pueblo Mapuche Williche respecto del rol del Estado Chileno en la definición de políticas indígenas durante los gobiernos de la Concertación; en el caso del Programa Orígenes, 2008-2010.

3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

- Conocer el escenario socio-político en que surgen las Políticas Indígenas impulsadas durante los gobiernos de la Concertación.
- Examinar el contenido del Programa Orígenes implementado bajo el gobierno de Michelle Bachelet.
- Estudiar los discursos de las autoridades tradicionales y dirigentes del Pueblo Mapuche Williche, respecto del Programa Orígenes, implementado bajo el gobierno de Michelle Bachelet.
- Analizar los significados que las autoridades ancestrales y dirigentes del Pueblo Mapuche Williche generaron en torno a la Programa Orígenes.
- Analizar la correspondencia entre los discursos de las autoridades tradicionales y dirigentes del Pueblo Mapuche Williche y la praxis del Estado Chileno, con respecto a la implementación del Programa Orígenes.
- Develar las tensiones presentes en el discurso de las autoridades tradicionales y dirigentes del Pueblo Mapuche Williche, respecto del Programa Orígenes implementado bajo el gobierno de Michelle Bachelet.

4. FUNDAMENTACIÓN Y RELEVANCIA DE LA INVESTIGACIÓN.

Abordar la relación del Estado con las comunidades indígenas del sur del país, específicamente a partir del rol que juega el Estado en la definición de políticas indígenas, cobra importancia en el actual escenario nacional, no sólo por la creciente atención de la cuestión indígena por parte de la opinión pública, los medios de comunicación y de la sociedad en general; sino porque esta investigación busca generar una reflexión en torno a estas políticas y sus procesos de definición, implementación y resultados. Procesos que frente a los ciudadanos son la cara visible de la intervención del aparato estatal.

Igualmente, esta investigación permite relevar el análisis con respecto a la pertinencia de estas políticas indígenas y su contribución al establecimiento de relaciones en base al real respeto y reconocimiento de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas; como se expresa en el convenio 169 de la OIT, es central que los gobiernos desarrollen, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistematizada con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad. En este sentido, tanto las políticas indígenas y sus programas, así como también cualquier otro instrumento emanado desde el Estado debe garantizar que los pueblos indígenas gocen de los derechos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población, y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas sean respetadas.

Durante el período a considerar en este estudio, se han identificado importantes avances en tema de políticas indígenas; específicamente porque se ha buscado una mayor comprensión de la sociedad mapuche y sus demandas. Sin embargo es imperante comprobar y reflexionar si estos instrumentos gubernamentales aportan a la revaloración, fomento y protección de la población indígenas y su conocimiento ancestral; y a la vez comprender cómo estos instrumentos son aprehendidos y valorizados a través del discurso de sus protagonistas; adentrándonos en una identificación y reflexión en torno a aquellos elementos tensionales que han marcado la relación entre el Estado y el pueblo mapuche en general.

Finalmente, dentro del ámbito teórico se busca aportar en la generación de conocimiento frente a una realidad territorial poco estudiada, ya que si bien existe innumerable bibliografía y estudios relacionadas con el pueblo mapuche, son muy pocos los escritos que abordan la realidad concreta de las identidades territoriales y en especial la referida a las comunidades mapuche del sur del país.

5. TEMATIZACIÓN CONCEPTUAL.

5.1. LOS TIPOS DE RELACIONES CON EL OTRO EN LOS PLANTEAMIENTOS DE TZVETAN TODOROV.

Para Tzvetan Todorov (1987), el descubrimiento del otro pasa necesariamente por el descubrimiento de uno mismo, es darse cuenta que los seres humanos no son sustancias homogéneas, ni radicalmente extrañas frente a aquello que no constituye partes de uno mismo. El otro puede ser concebido como una abstracción, como una instancia de la configuración psíquica construida desde el Yo. El Otro también puede estar plasmado en un grupo social concreto al cual ese Yo no pertenece. Este grupo, a su vez, puede estar dentro de la misma sociedad o puede ser exterior a ella; esta otra sociedad que puede ser cercana o lejana; compuesta por seres que pueden ser similares en el plano cultural, moral o histórico; o bien desconocidos, extranjeros cuyas costumbres no son compartidas ni entendidas, y que en casos extremos se duda de su reconocimiento como partes de una misma especie.

En base a estos planteamientos, el descubrimiento de América no sólo representa para este autor un encuentro extremo y ejemplar entre dos mundos; sino que ve en ello el momento en que se anuncia y funda la identidad futura de América Latina. Para Todorov el proceso de Conquista fue exitoso debió principalmente, aunque no exclusivamente, a tres factores; el primero dice relación con la capacidad de adaptación y entendimiento de los indígenas por parte de los conquistadores, derivado de la convicción de superioridad cultural de estos últimos; en segundo lugar destaca la superioridad de los conquistadores en el entendimiento de los signos del Otro y comunicación de sus propios signos; y tercero, que en la múltiple combinación del amor-conquista-conocimiento, en relación al Otro, se encuentra la convicción de la superioridad europea, y paralelamente la convicción de asimilación de los indígenas.

Según el autor, Colón poseía tres móviles para la conquista: el primero humano (la riqueza), el segundo divino y el tercero relacionado con el disfrute de la naturaleza. Sin embargo, lo divino es ante todo el prisma del cual Colón interpreta lo natural y lo humano⁸. Él no se comporta como empirista frente a un mundo nuevo, lleno de nuevas experiencias; sino que se presenta con un argumento decisivo y de autoridad. No va al encuentro de lo desconocido, sino que de antemano sabe lo que va a encontrar, va al encuentro de sus propias preconcepciones; en palabras del autor la experiencia concreta de Colón está ahí para ilustrar una verdad que

⁸ Garduño, Everardo (2010) Reseña: La conquista de América. El problema del otro. Universidad de Baja California, México. Versión electrónica: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=69415135008>. Pág.183

posee. No anda en busca de la verdad, sino en encontrar confirmaciones para una verdad conocida de antemano, o, como se dice, en tomar sus deseos por realidad. Observa a través de sus creencias, preconcepciones y fundamentos religiosos e interpreta el nuevo mundo en función de ellas. Su hazaña misma, el descubrimiento de América, está en relación con el mismo comportamiento: no la descubre, la encuentra en el lugar donde “sabía” que estaría y en el lugar donde pensaba que se encontraba la costa oriental de Asia.

Dichas preconcepciones y fundamentos determinan que Colón perciba al Otro desde una perspectiva etnocéntrica, restándole importancia a sus atributos particulares y homogenizando su pertenencia cultural. Todo lo que destaca el explorador son diferencias que se reducen a color de la piel y a su estatura, diferentes a los europeos pero iguales entre ellos⁹. A parte de esto, para Colón ninguno de los indígenas tiene religión o lengua. En este sentido, plantea el autor, Colón descubre América pero no a los americanos; Colón sólo habla de los hombres que ve porque, después de todo, ellos también son parte del paisaje. Sus menciones de los habitantes de las islas siempre aparecen entre anotaciones sobre la naturaleza¹⁰. Esta mirada etnocéntrica, proveniente de ese sentimiento de superioridad, elimina toda posibilidad de conocer al Otro, cimentando las bases para justificar el esclavismo y la asimilación de los pueblos indígenas. De estos nativos, que son vistos como parte del paisaje natural del Nuevo Mundo, no hay mucho que aprender ni conocer, ni su lengua, ni sus costumbres, mucho menos sus diferencias que a ojos de los europeos son imperceptibles; sólo bastaba imaginarlos y crearlos desde la perspectiva de sus preconcepciones y prejuicios religiosos o novelísticos.

En palabras del autor, la actitud del conquistador respecto a los indígenas descansa en la manera que tiene de percibirlos. Se podrían distinguir en ella dos componentes que se vuelven a encontrar en el siglo siguiente y, prácticamente, hasta nuestros días en las relaciones de colonización. El conquistador piensa en los indios, aunque no utilice los mismos términos, como seres humanos completos, que tienen los mismos derechos que él, pero entonces no sólo los ve iguales, sino también idénticos, y esta conducta desemboca en la asimilación, en la proyección de los propios valores en los demás. O bien, parte de la diferencia, pero este se traduce inmediatamente en términos de superioridad o inferioridad,

⁹ Garduño, Everardo (2010) Reseña: La conquista de América. El problema del otro. Universidad de Baja California, México. Versión electrónica: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=69415135008>. Pág.184

¹⁰ Todorov, Tzvetan (1998) La Conquista de América. El problema de otro. Siglo Veintiuno Editores, México. Pág. 41

en este caso es evidente que los inferiores serían los nativos. A partir de esto, se niega la existencia de una sustancia humana realmente distinta, que no representa un simple estado imperfecto de uno mismo. Para Todorov, ambas figuras de la experiencia de la alteridad descansan en el egocentrismo europeo de Colón, en la identificación de sus propios valores con los valores en general, los valores del Yo proyectados en el Otro, en la convicción de que el mundo es uno¹¹. Entonces, por una parte Colón tiene el deseo que los indios sean igual a él y a los españoles, asumiendo una actitud asimilacionista en forma inconsciente e ingenua; y su simpatía hacia ellos se traduce “naturalmente” en el deseo de verlos adoptar las costumbres europeas.

Para Colón dichas diferencias que eran imperceptibles frente a su mirada eurocéntrica, representaron ausencias en el Nuevo Mundo, todo estaba por fundar, nuevos nombres, nuevas creencias religiosas y nuevas costumbres; así la misión para este conquistador fue la asimilación de los indígenas y la construcción del Otro en base a sus propias costumbres y creencias.

Todorov, destaca un factor esencial para la victoria de la Conquista, este dice relación con la manera en que los conquistadores manifestaron sus diversas expresiones de amor, conquista y conocimiento del Otro. Para dar cuenta de las diferencias existentes en la realidad, el autor reconoce tres ejes, en donde se puede situar el problema de la alteridad. En primer lugar, existe un juicio de valor (un plano axiológico) en donde el Otro es visto como bueno o malo, es un igual o un inferior a mí, llamado por el autor como Amor. En segunda instancia, está la relación de acercamiento o de alejamiento en relación con el otro (un plano praxeológico), en donde adopto o no los valores del Otro, me identifico con él, o asimilo al otro a mí, le impongo mi propia imagen, me someto o someto al otro; este eje es denominado como Conquista; sin embargo, entre estos dos puntos existe un tercer punto que es la neutralidad o indiferencia. En tercer lugar, en una fase de conocimiento, conozco o ignoro la identidad del Otro (plano epistémico). El autor, destaca la existencia de relaciones y posiciones entre estos tres planos, por lo tanto no se puede pensar en reducir uno a otro, ni se puede prever uno a partir del otro; la conquista, el amor y el conocimiento son comportamientos autónomos¹². En el caso de

¹¹ Todorov, Tzvetan (1998) La Conquista de América. El problema de otro. Siglo Veintiuno Editores, México. Pág. 50

¹² Todorov, Tzvetan (1998) La Conquista de América. El problema de otro. Siglo Veintiuno Editores, México. Pág. 195

Colón, el autor lo describe en términos enteramente negativos; no ama, no conoce y no se identifica.

De hecho entre los diversos conquistadores que sucedieron a Colón se pueden observar diversas posiciones que combinan en sus diferentes niveles el amor, la conquista y el conocimiento del Otro; sin embargo, tanto los conquistadores que “amaban” a los indios como aquellos que no lo hacían compartían, según el autor, la mirada etnocéntrica cimentada en la superioridad europea. En el caso particular de Bartolomé de Las Casas, luego de un pasado de esclavista y sexista, abandonó su adherencia a ello y lo llevó a modificar su posición y a ilustrar por esta misma razón una variante del amor por el Otro; un amor que ya no es asimilacionista sino distributivo en cierta medida; cada uno tiene sus propios valores; la comparación sólo puede referirse a relaciones del ser con su dios y no entre sustancias¹³. Sin embargo, para Las Casas la única diferencia que existía entre indígenas y españoles es que los primeros son un reflejo de los segundos en una etapa pasada, equipara a los indios con una fase anterior, y por lo tanto inferior, de la evolución de los europeos. Es en esta premisa que se sustenta el etnocentrismo tolerante de Las Casas, en no reconocer la diferencia, o en identificarla como defecto. Es este etnocentrismo el que justifica y da sentido a la Conquista y a la necesidad de asimilar al Otro; esta dominación se diferencia de las planteadas por otros conquistadores sólo en la forma en que se llevará a cabo. Para Las Casas era relevante desarrollar un proceso de dominación “tolerante”, sostenida en razones religiosas y pragmáticas pues exponía que el esclavismo no sólo debía ser evitado por razones humanitarias sino también por razones económicas.

Con respecto al tercer elemento mencionado por Todorov, y que tiene relación con el proceso de conocer y entender al Otro, el autor expone que al parecer quienes amaban a los indígenas tenían una predisposición menor a conocerlos o entenderlos, en comparación a aquellos que no los amaban. Y es que en el caso de Las Casa, quien amaba a los indios, al parecer prestó menor atención a las diferencias y particularidades de la cultura indígena; poniendo en niveles paralelos la igual social con la igualdad cultural y valórica. Esta predisposición y sus deseos de ver a los indígenas como iguales nublan toda posibilidad de identificar sus diferencias.

¹³ Todorov, Tzvetan (1998) *La Conquista de América. El problema de otro*. Siglo Veintiuno Editores, México. Pág. 201

Para Todorov, el caso de Diego Durán, sacerdote dominico, representa un desdoblamiento de su personalidad. Logra una comprensión desde el interior de la cultura india que nadie iguala, pero también logra una posición mucho más drástica. Para él la imposición de la religión cristiana pasa por extirpar toda huella de religión pagana, y para lograr eliminar dicho paganismo, primero hay que conocerlo bien; para poder extirpar las idolatrías, primero hay que aprender a reconocerlas; así el conocimiento obtenido desde los indígenas lo pone al servicio de su estrategia asimilacionista. Para el autor, Duran tanto en el plano axiológico como en el de la praxis sigue siendo un ser dividido: un cristiano convertido al indianismo y que convierte a los indios al cristianismo; sin embargo, en el plano epistemológico no existe ambigüedad: el éxito de Durán es indiscutible.

Para Todorov, la historia ejemplar de la conquista de América enseña que el descubrimiento del Yo pasa necesariamente por el conocimiento del Otro y más aún, a través del descubrimiento de los vínculos que crean el “nosotros”; prueba de esto lo podemos encontrar actualmente en los regímenes totalitarios en donde el Yo puede llegar a desaparecer en esa construcción grupal del nosotros; el exilio es fecundo si uno pertenece a dos culturas a la vez, sin identificarse con ninguna; pero si la sociedad entera está hecha de exiliados, el diálogo de las culturas cesa.¹⁴

De igual forma, el pasado vaticina el presente y lo que se describe en la relación de los conquistadores con los indígenas es lo que evidencia el diálogo futuro. Nos parecemos a los conquistadores y somos diferentes de ellos: su ejemplo es instructivo, pero nunca estaremos seguros de que, al no comportarnos como ellos, no estamos precisamente imitándolos, puesto que nos adaptamos a nuevas circunstancias. Pero esa historia puede ser ejemplar en tanto permite reflexionar sobre nosotros mismos y una vez más, el conocimiento del Yo pasa por el conocimiento del Otro¹⁵.

¹⁴ Todorov, Tzvetan (1998) La Conquista de América. El problema de otro. Siglo Veintiuno Editores, México. Pág. 261

¹⁵ Todorov, Tzvetan (1998) La Conquista de América. El problema de otro. Siglo Veintiuno Editores, México. Pág. 266

5.2. LA POLÍTICA DEL RECONOCIMIENTO, SEGÚN CHARLES TAYLOR.

Para Charles Taylor, hoy en día existe la necesidad y la exigencia de reconocimiento, fuerza que empuja el surgimiento de muchos de los movimientos nacionalistas en política y expresado de muchas maneras, en los grupos minoritarios o “subalternos”, en expresiones feministas y en lo que hoy se denomina política del “multiculturalismo”.

Según Taylor, en estos últimos casos la exigencia de reconocimiento se vuelve apremiante debido a los nexos entre el reconocimiento y la identidad, donde este último término designa algo equivalente a la interpretación que hace una persona de quién es y de sus características definitorias fundamentales como ser humano. La tesis es que la identidad de una persona se moldea en parte por el reconocimiento o por la falta de ésta; a menudo, también, por el falso reconocimiento de otros; y así, un individuo o un grupo de personas puede sufrir un verdadero daño, una auténtica deformación si la gente o la sociedad que los rodean le muestran, como reflejo, un cuadro limitativo, o despreciable de sí mismo. En este sentido, el falso reconocimiento o la falta de reconocimiento puede causar daño, puede ser una forma de opresión que encierre a alguien en un modo de ser falso, deformado y reducido.

Hace poco tiempo se elaboró un argumento similar en relación con los indios y con los pueblos colonizados en general. Se sostiene que a partir de 1492 los europeos proyectaron una imagen de tales pueblos como inferiores, “incivilizados” y mediante la fuerza de la conquista lograron imponer esta imagen a los conquistados. La figura de Calibán fue evocada para ejemplificar este aplastante retrato del desprecio a los aborígenes del Nuevo Mundo¹⁶.

Dentro de esta perspectiva, el falso reconocimiento no sólo muestra una falta de respeto; sino que también puede ocasionar una herida dolorosa, que causa a sus víctimas un mutilador odio a sí mismos y a su identidad real. El reconocimiento debido no sólo es una cortesía que debemos a los demás, sino que se transforma en una necesidad humana esencial. En palabras de Taylor, el colonialismo europeo debe anularse para dar a los pueblos, de lo que hoy llamamos el Tercer Mundo, su oportunidad de ser ellos mismos, sin obstáculos.

El momento de cambio en que se comienza a hablar y surge la preocupación por la identidad el reconocimiento, es producto del desplome de las jerarquías sociales, que solían ser la base

¹⁶ Taylor, Charles (1992) “El Multiculturalismo y la Política del Reconocimiento”. Fondo de Cultural económica. México. Pág. 44

del honor. En estricto rigor el concepto de honor según el antiguo régimen estaba relacionado con la desigualdad, en donde para que algunos tuvieran honor en este sentido, era esencial que todos lo tuvieran. Contra este concepto del honor se encuentra el concepto moderno de dignidad, que hoy se emplea en un sentido universalista e igualitario cuando hablamos de la inherente “dignidad de los seres humanos” o de la dignidad del ciudadano. La premisa subyacente es que todos la comparten.

En la actualidad, este concepto de dignidad es compatible con las sociedades democráticas, siendo inevitable el hecho que el antiguo concepto de honor cayera en desuso. Pero esto también significa que se avanza hacia formas de reconocimiento igualitario que han sido esenciales para la cultura democrática. La democracia desembocó en una política de reconocimiento igualitario, que adoptó varias formas con el paso de los años, y que ahora retorna en la forma de exigencia de igualdad de status, tanto para las culturas como para los sexos. El reconocimiento igualitario no sólo es el modo pertinente a una sociedad democrática sana; sino que su rechazo puede causar daños a aquellos a quienes se les niega. La proyección sobre otro de una imagen inferior o humillante puede en realidad deformar y oprimir hasta el grado en que esa imagen sea internalizada¹⁷.

Según Taylor, el discurso actual y moderno del reconocimiento puede ser abordado desde dos perspectivas; por un lado se encuentra la posición universalista, que apunta a que las personas posean los mismos derechos y obligaciones civiles, y estos sean reconocidos por y para todos los individuos de forma equitativa; con esto se evita la existencia de ciudadanos de “primera clase” y de ciudadanos de “segunda clase”; estableciéndose una “canasta” idéntica de derechos e inmunidades. Por su parte, la política de la diferenciación lo que busca es el reconocimiento de la identidad única de los individuos o de un grupo, recalcar el hecho de que cada individuo o grupo es distinto de todos los demás. Es precisamente esta condición de ser distinto es la que se no ha de pasarse por alto, su omisión ha sido objeto de críticas y asimilada por una identidad dominante o mayoritaria; y es esta asimilación la falta mayor contra el ideal de autenticidad; ahora bien, a esta exigencia subyace el principio de igualdad universal¹⁸.

¹⁷ Taylor, Charles (1992) “El Multiculturalismo y la Política del Reconocimiento”. Fondo de Cultural económica. México. Pág. 58

¹⁸ Taylor, Charles (1992) “El Multiculturalismo y la Política del Reconocimiento”. Fondo de Cultural económica. México. Pág. 61

Desde esta vereda la demanda universal impele a un reconocimiento de la especificidad, mientras que la política de la diferencia le imputa al universalismo el promover una asimetría entre los miembros de una sociedad. Mientras que la política de la dignidad universal lucha por unas formas de no discriminación que son enteramente “ciegas” a los modos en que difieren los ciudadanos, en cambio la política de la diferencia a menudo redefine la no discriminación exigiendo que hagamos de estas distinciones la base del tratamiento diferencial¹⁹. El reproche que le hace esta última a la postura universal es que niega la identidad cuando constriñe a las personas para introducirlas en un molde homogéneo que no les pertenece. Aun yendo más allá dichos principios ciegos a la diversidad, es en realidad, el reflejo de una cultura hegemónica, inhumana debido a las identidades suprimidas, además de ser una cultura altamente discriminatoria.

Ahora, lo que les interesa a los defensores de las políticas de la diferencia es poner el acento en el reconocimiento de la identidad única y original que cada individuo y comunidad tiene, basándose en la idea de que todos los seres humanos son igualmente dignos de respeto, y que cada individuo es capaz de moldear y definir su propia identidad, como sujeto o como cultura.

Como expone Taylor, en el contexto intercultural surgió una exigencia más poderosa para este potencial universal de respeto para todos por igual; la cual dice relación con acordar igual respeto a las culturas que de hecho han evolucionado. Las críticas a la dominación europea o de los blancos, en el sentido de que no sólo suprimieron sino que no apreciaron a otras culturas, consideran estos juicios despectivos no sólo como erróneos fácticamente sino, de algún modo, moralmente incorrectos, se negó la igualdad humana y también se rechazó un principio fundamental.

Tal como Taylor presenta la oposición entre estas interpretaciones, parece que, en el fondo, el conflicto se torna insalvable debido a una dicotomía entre dignidad y autenticidad. Ya que, por un lado, se aboga por el reconocimiento de algo que no es universalmente reconocido (la distintiva identidad de ciertos individuos y comunidades), en la vereda de enfrente, se replica que para que algo sea reconocido ello debe estar universalmente presente en la sociedad (como es el caso de, por ejemplo, la igualdad de derechos civiles en las repúblicas democráticas modernas). Sin embargo, la demanda por dignidad universal estimula el reconocimiento de la especificidad de la identidad, ya que si todos poseen una identidad

¹⁹ Taylor, Charles (1992) “El Multiculturalismo y la Política del Reconocimiento”. Fondo de Cultural económica. México. Pág. 62

propia, ¿por qué no reconocer universalmente la peculiar identidad de cada quién? Este punto sirve para apreciar que las interpretaciones que hacen las políticas de la diferencia y el universalismo no son equívocas, puesto que la primera “brota orgánicamente” de la segunda, ya que “la exigencia universal impulsa la admisión de la especificidad”²⁰.

Para superar la grave falta que Taylor le atribuye al universalismo, basta con que las sociedades adopten como compromiso sustantivo el respeto y la promoción de la supervivencia de las diversas identidades culturales que conviven dentro de ella; semejante a este planteamiento es la sociedad a la que se hace referencia en el Convenio 169 de la OIT, sobre pueblos indígenas y tribales, en tanto que ahí se aspira a un reconocimiento de las aspiraciones de dichos pueblos por asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida, y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lengua y religión, dentro de un marco de los Estados en que viven²¹. En este sentido, si un grupo minoritario pretende alcanzar una autonomía que sea reconocida y respetada por el resto de la sociedad, como por ejemplo lo demandan los pueblos indígenas de Latinoamérica, tendría también derecho a que se le satisfaga esta demanda, asegure su supervivencia cultural e identidad, siempre y cuando no afecten a los derechos fundamentales de la sociedad.

Una forma de superar el conflicto, plantea Taylor, entre los planteamientos de la política de la diferencia y los defensores del universalismo con respecto al discurso del reconocimiento, es un liberalismo comprometido con ciertos fines colectivos. Esto contempla el compromiso de las sociedades con dicho fin y con la posibilidad de acceso de otras comunidades al derecho a comprometerse de igual modo respecto de la subsistencia de su propia identidad. Sin embargo, la pregunta que surge para este contexto es si se puede defender no sólo la supervivencia de la identidad de un sinnúmero de comunidades diferentes en un contexto multicultural, sino, además si es posible exigir en igual medida que se reconozca el valor y la identidad de cada una de ellas.

Esta cuestión, ciertamente, es de suma gravedad en este contexto globalizado y culturalmente permeable característico de nuestros tiempos. En especial, porque necesariamente se establecen límites que excluyen a ciertas culturas de una sociedad política toda vez que éstas

²⁰ Correa Molina, Matías (2009) “Sobre Charles Taylor y algunos problemas relativos a la política del reconocimiento”. Pág. 170-171.

²¹ Organización Internacional del Trabajo (2006) “Convenio 169”. Pág. 22

manifiestan serias incompatibilidades con algunos derechos fundamentales básicos o ciertos compromisos sustantivos constitutivos de la comunidad hegemónica. La cuestión, entonces, tiene que llevarnos a preguntar por el valor que recibe o se le otorga a las comunidades subsidiarias, valor en virtud del cual dichas comunidades podrían demandar el reconocimiento de su identidad²².

Este multiculturalismo, expone Taylor, no consiste sólo en ampliar el repertorio cultural de la sociedad, sino más bien, es permitir a los grupos o comunidades subsidiarias que tengan la posibilidad de alcanzar su reconocimiento basado en una imagen de ellos mismos sin ser menoscabada por una cultura homogenizante. Entonces, para llevar a cabo una adecuada evaluación del valor de una cultura, es necesaria una “fusión de horizontes”, esto es, permitir que nuestros propios horizontes de sentidos se amplíen para lograr la comprensión de aquellos horizontes que están presentes en la cultura a la cual se está aproximando; logrando de esta manera modificar y ampliar aquellos principios que eran considerados como establecidos y que surgían desde nuestra propia perspectiva cultural. Negarse a fundir y ampliar el propio horizonte de sentido implica negar la igualdad de respeto y valor de las culturas no-hegemónicas, lo cual fomentaría el falso reconocimiento y provocaría perniciosas consecuencias respecto de la formación de la identidad de una comunidad. Dado que de este modo se contraviene el principio de igual dignidad, se debe objetar la renuencia respecto de la fusión de horizontes, puesto que la fusión de horizontes se justifica al ser concebida como una ampliación de la política de la dignidad²³.

El lograr que una cultura marginada posea igual valor y respeto de parte de otras culturas, depende de las demandas que haga ésta no sólo en base al mérito que tienen sus expresiones culturales, sino en virtud de que todas aquellas expresiones son parte constitutiva de su cultura y que mediante ellas se está exigiendo el reconocimiento a sus peculiaridades culturales. En este caso, el reconocimiento de una cultura no sólo pasa por la buena voluntad de la cultura hegemónica sino que se debe considerar que su valor es grande o igual al de los demás; pero esta actitud no debe basarse en la condescendencia sino más bien en el respeto de la cultura no-hegemónica.

Sin embargo, cuando existen comunidades que no ven dentro sus posibilidades abrirse o ampliar a sus horizontes de reconocimiento, fusionar sus horizontes de significación, estarían

²² Correa Molina, Matías (2009) “Sobre Charles Taylor y algunos problemas relativos a la política del reconocimiento”. Pág. 175.

²³ Correa Molina, Matías (2009) “Sobre Charles Taylor y algunos problemas relativos a la política del reconocimiento”. Pág. 176.

condenadas a no alcanzar un adecuado reconocimiento mutuo. El intento de un grupo o una comunidad por expresar su propia identidad será reprimido por aquella cultura con la cual entra en disputa.

Para logara superar esta situación de desencuentro, Taylor propone que cada individuo debe estar consciente de que las cosas se puede hacer y se hacen de manera distinta a como se hacen en nuestra cultura. Este principio consiste en que pueden existir y existen distinto trasfondos y horizontes de sentido, y es tarea de las propias comunidades adoptar los planteamientos de Taylor asociados a la igualdad de valor cultural.

En los actuales escenarios de globalización se pueden identificar variadas culturas que a pesar de la interacción en los espacios económicos, de comunicación, etc., presentan fronteras débiles que no permiten una interacción concreta con culturas cercanas; estas relaciones seguirán siendo de carácter instrumental, si es que no se trabaja en el reconocimiento mutuo planteado por Taylor. Este escenario será óptimo siempre y cuando se trabaje en el fortalecimiento de la interacción entre comunidades y pensar las fronteras como flexibles, de lo contrario se seguirán reproduciendo prácticas homogenizantes de sometimiento de las culturas menos favorecidas.

6. MARCO METODOLÓGICO.

6.1. ENFOQUE METODOLÓGICO.

Considerando que esta investigación pretende captar los discursos del pueblo mapuche williche, a través de sus autoridades tradicionales y dirigentes; en relación al rol que ha jugado el Estado chileno en la definición y desarrollo de políticas indígenas durante los gobiernos de la Concertación, y específicamente en lo referido a la Política Re-Conocer desarrollada durante el gobierno de Michelle Bachelet; se torna necesario situar esta investigación en el ámbito cualitativo. Esto se debe principalmente porque este enfoque permite enfatizar y centrar el análisis en el significado que los individuos dan a cada una de sus experiencias, lo central es aprehender el proceso de interpretación por el que los sujetos y las colectividades definen su mundo y actúan en consecuencia. Como plantea Hernández (2010,364) el enfoque cualitativo se selecciona cuando se busca comprender la perspectiva de los participantes (individuos o grupos pequeños de personas a los que se investigará) acerca de los fenómenos que los rodean, profundizar en sus experiencias, perspectivas, opiniones y significados, es decir, la forma en que los participantes perciben subjetivamente su realidad.

El grupo muestral está constituido por dirigentes y autoridades ancestrales del territorio williche, por lo que se busca captar mediante sus discursos el significado particular que dichos protagonistas le atribuyen a su mundo y a sus experiencias; por lo tanto lo expresado por cada uno de estos protagonistas evidenciará el despliegue de sus significados y la recuperación de sus dimensiones subjetivas a través del habla. El mundo de estos protagonistas está cimentado sobre símbolos, significados, valoraciones, motivaciones, deseos, creencias y esquemas de interpretación que estos propios sujetos portan y actualizan constantemente, como un marco de referencia propio de los actores²⁴; por lo que abordar esta investigación desde el paradigma cualitativo permitirá captar dicha construcción social, reconstruyendo a la vez los conceptos y acciones de la realidad a estudiar.

El discurso que emerge desde los representantes del pueblo mapuche williche, no será relevante desde las consideraciones personales de los investigados, sino que cobrarán importancia como participante de una interacción dentro de un grupo o colectivo. En este sentido, Iñiguez (2003) expone que la estructura social y el discurso poseen una conexión de

²⁴ Gainza Veloso, Álvaro en CANALES CERÓN, Manuel (2006). "Metodología de investigación social. Introducción a los oficios". Santiago de Chile. Pág. 220

modo tal que los aspectos discursivos, lingüísticos y de significado se relacionan también con los procesos de construcción y mantenimiento de una estructura social. Siguiendo esta misma línea Ruiz (2003) plantea que los métodos cualitativos son los que subrayan conocer la realidad en el sentido de captar el significado particular que a cada hecho atribuye su propio protagonista, y de contemplar estos elementos como piezas de un conjunto sistemático.

El carácter de esta investigación se ha definido como explicativo, ya que en su desarrollo se buscará dilucidar las causas y posibles consecuencias que emanan del rol que ha jugado el Estado chileno en la definición de políticas indígenas; para lo cual el contenido de las políticas indígenas desarrolladas durante los gobiernos de la Concertación, y el de la política indígena Re-Conocer, se analizarán a partir de los discursos y los significados que le dan sus protagonistas a esta acción estatal; y desde este escenario dar explicación a las situaciones de encuentro y desencuentro, tensionales o conflictivas entre el pueblo mapuche williche y el Estado.

6.2. TÉCNICAS DE PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN.

La producción de información desde una perspectiva cualitativa pretende captar datos de un grupo de personas y de un contexto específico en las propias formas de expresión de cada uno de ellos. En específico, en esta investigación lo central es poder recoger discursos cargados de significados e interpretaciones de las experiencias desde la perspectiva de sus protagonistas, por lo tanto es indispensable la selección correcta de las técnicas que permitan indagar en estos espacios. Tal como plantea Jesús Ibáñez (2006) la apertura del instrumento, a la escucha, es el modo de cubrir la propia complejidad y forma del objeto; entendiendo que este objeto es complejo y subjetivo, por lo que se busca mediante el instrumento reconstruir la perspectiva observadora del propio investigado, abandonando aquella pretensión de objetividad, como una propiedad de una observación desde afuera. En este sentido, insiste Ibáñez (2006) en que lo que debe resguardar la aplicación de los instrumentos del modelo cualitativo, es el doble rol del sujeto; ya que él observa, pero lo hace desde sus propias distinciones; se responde a sus propias interrogantes; aplica sus propias reglas; y habla, pero en con su propio lenguaje.

A partir de lo planteado, para fines de esta investigación se utilizará la Entrevista en Profundidad como principal instrumento de producción de información. Dicha decisión se fundamenta en que la entrevista en profundidad permite poner en relación de comunicación directa cara a cara a un investigador/entrevistador y a un sujeto entrevistado, con el cual se establece una relación que se torna dialógica, espontánea, concentrada y con diversas intensidades (Gaínza, 2006). Además este instrumento permite abordar y relevar las dimensiones simbólicas que se están estudiando, teniendo en cuenta el análisis de los significados que hacen los protagonistas mediante sus discursos. Como expone Taylor y Bogdan (1992), lo que persigue la entrevista en profundidad es la *“...comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan sus propias palabras”*, mediante preguntas abiertas y relativamente libres; que entremezclan las respuestas verbales y no verbales de los entrevistados.

Esta relación se estableció con dirigentes y autoridades mapuche williche, de quienes se recogió y analizó información de dos tipos; información verbal oral (las palabras, significado y sentimientos de los sujetos implicados en la entrevista) e información de tipo gestual y corporal (las expresiones de los ojos, el rostro, las posturas corporales, etc.), las cuales permitieron captar una mayor riqueza de la información entregada por los sujetos investigados (Gaínza, 2006).

En este sentido, el interlocutor más válido para recordar mediante sus discursos aquello relevante en relación al rol que ha desempeñado el Estado chileno en la definición de políticas indígenas, son los propios pueblos indígenas, y específicamente en esta investigación el pueblo mapuche williche; lo cual sin duda implica el reconocimiento de un conjunto de saberes y elementos socio-culturales que determina el modo en que estos actores observan la realidad o la clasifican de acuerdo a cómo van experimentando su propio mundo²⁵.

En definitiva, mediante la aplicación de entrevistas en profundidad se espera acceder a información verbal oral que expresa las múltiples formas de ver, pensar y sentir la realidad estudiada, mediante preguntas abiertas y respuestas libres, concediendo de paso la opción para los silencios que, por cierto, también pueden ser interpretados; estableciendo de esta forma una dinámica más cercana a una conversación que a un interrogatorio.

²⁵ Gaínza Veloso, Álvaro en Canales Cerón, Manuel (2006). “Metodología de investigación social. Introducción a los oficios”. Santiago de Chile. Pág. 241

6.3. MUESTREO Y CRITERIOS DE SELECCIÓN.

La selección de los sujetos a participar de la investigación se realizó de forma no-probabilística (o dirigida) principalmente porque se busca tener cierto control en la selección de los participantes. En este sentido, el control que se pueda tener a la hora de seleccionar a los sujetos permitirá captar las subjetividades que se buscan en la pregunta de investigación. La representatividad de la muestra llevará a la reconstrucción de las vivencias y configuraciones subjetivas que poseen los sujetos participantes en torno a la pregunta y los objetivos de esta investigación. En este sentido el muestreo no-probabilístico permite seleccionar a los sujetos siguiendo determinados criterios que procuren que la muestra sea representativa de los que se está estudiando.

Como plantea Hernández, Fernández y Baptista (2010) *“...las muestras no probabilísticas tienen un valor limitado y relativo a la muestra en sí, más no a la población”*, respondiendo así a sujetos “tipo” de la investigación quien en este caso particular debe pertenecer al pueblo mapuche williche y por otra parte debe cumplir algún rol ancestral de acuerdo a la cosmovisión mapuche williche o ser dirigentes de alguna organización territorial. Específicamente se desarrolló una muestra con “sujetos-tipo” ya que se busca captar *“...la riqueza, profundidad y calidad de la información, y no la cantidad, y estandarización”* (Hernández, 2010). De acuerdo a lo anterior, los entrevistados que conformarán la muestra del estudio responden a los siguientes criterios:

- Población mapuche williche: La cual según Alcamán (1993) comprende desde el Río Bueno hasta el Río Maipué donde se ubicaban las pampas o descampadas de Osorno. La selección del pueblo mapuche williche como actor central de esta investigación responde principalmente a criterios de accesibilidad de los informantes claves, así como también al hecho de poseer conocimientos previos de este pueblo originario. Por otra parte su abordaje también responde a que si bien los williche se reconocen como parte del pueblo mapuche, también representan una identidad territorial específica con cierta especificidad cultural respecto de otras fracciones mapuche. El territorio que ocupa es reconocido como un gran espacio geográfico denominado Fütawillimapu y emplean una variación dialéctica del mapudungun, llamado txesungun. De igual forma, si bien se ha generado variado conocimiento en torno al pueblo mapuche, son muy pocos los que proporcionan conocimiento en torno a estas

identidades territoriales. Finalmente, la selección de este pueblo con sus particularidades culturales responde a criterios de representación geográfica, ya que el pueblo mapuche williche que se concentra en la décima región representa el tercer pueblo con mayor presencia a nivel país, con un 14,7% del total de indígenas del país.

- Que sean autoridades ancestrales o dirigentes de comunidades mapuche williche²⁶: Ambos actores experimentan en sus roles la representación política del pueblo mapuche-williche, en relación al Estado chileno y a la sociedad no indígena; en este sentido, si bien la acción estatal, políticas indígenas, programas o proyectos incluye la focalización del total de la población indígena, las decisiones se centran en la legitimidad que en cada territorio posee cada una de estas figuras, ya sean dirigentes o autoridades ancestrales, lo cual a la vez permitirá identificar y definir las distintas dinámicas organizacionales, formas de participación y toma de decisiones internas en el territorio.

Pero a la vez, estos actores también se encuentran en diferentes posiciones dentro de la estructura organizacional del pueblo mapuche williche, principalmente porque las autoridades ancestrales surgen como actores desde la cosmovisión cultural del pueblo; y los dirigentes como representantes territoriales que nacen y se reconocen como tales desde la promulgación de la Ley Indígena. Poseer estas dos visiones plasmadas en los discursos permite complementar la postura de dichos representantes, así como también permitirá evidenciar divergencias mediante la comparación.

Respecto al tamaño de la muestra se determina en base al principio de la saturación de la información, esto es, hasta el punto en que ya no se obtenga nueva información y ésta comienza a ser redundante (Ibáñez, 2006). En este momento se entenderá que se llegó a la comprensión de lo que se indagaba y los nuevos relatos ya no aportarán en correcciones ni

²⁶ Se entenderá por autoridades ancestrales del pueblo mapuche williche quienes según la definición dada por la Comisión de Trabajo Autónomo Mapuche, perteneciente a la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, son persona que por sus cualidades personales, las características de la familia de la cual provienen, *Kūpalme*, están predeterminados a cumplir deberes y funciones espirituales, sociales o políticas, más allá de sí mismos y su entorno familiar inmediato. Todo *che* trae consigo, incluso desde antes de nacer una función específica que cumplir, que va desde aquellas muy complejas hasta funciones más simples, y que pueden estar relacionadas con distintos ámbitos de la vida, espiritual o sociocultural del mapunche, algunas de las funciones más conocidas son: *Machi*, *Logko*, *Gehpiñ*, *Wizüfe*, *Rüxafe*, *Zamife*, *Mayxüfe*, *Gürefe*, *Nimikafe*, *Püñelchefe*, *Gütamchefe*, *Zachefe*, entre otras muchas que puede cumplir la persona. Por otra parte, también se considerarán dirigentes aquellos representantes de organizaciones territoriales indígenas que surgen a partir de la creación de la Ley 19.253, entre los que destacan directivas pertenecientes a comunidad indígenas y consejeros indígenas.

complementos a lo obtenido. Se ha escuchado una cierta diversidad de ideas y con cada entrevista no se obtienen elementos adicionales; sin embargo mientras sigan apareciendo nuevos datos o nuevas ideas no debe detenerse la aplicación de las entrevistas. De acuerdo a lo anteriormente expuesto se realizaron 12 entrevistas en profundidad de acuerdo a los criterios definidos con anterioridad y de las cuales cuatro corresponden a autoridades ancestrales del territorio williche y el restante a dirigentes de las diversas comunas de la provincia de Osorno. Es de importancia mencionar que en el caso de las entrevistas a autoridades ancestrales, estas fueron menores debido principalmente a que en el territorio williche dichas autoridades son reticentes a entregar entrevistas, debido a la desconfianza que existe frente a este tipo de estudios.

Las entrevistas realizadas fueron grabadas de forma electrónica y se efectuaron en distintos escenarios, principalmente en casa de los propios entrevistados, para lograr mayor confianza con los entrevistados. De igual forma, es importante mencionar que por parte de la investigadora existía un conocimiento previo tanto de las dinámicas de los actores involucrados, como de la organización que ordena los roles que cumplen cada uno de los entrevistados; lo cual facilita el contacto con cada uno de los entrevistados como también la delimitación del campo de estudio.

6.4. PROCEDIMIENTO DE ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN.

En primer lugar se debe tener presente que el cuerpo del análisis está basado en los discursos emitidos por los entrevistados quienes responden a los criterios muestrales definidos en el apartado anterior. Se define por tanto como unidad básica de análisis aquellos textos contenidos en los discursos que den respuesta a los objetivos que guían esta investigación.

Para el análisis de la información proporcionada por los sujetos investigados se ha optado por realizar un Análisis de Discurso (AD), principalmente porque esta técnica permite relevar ciertos significados, ciertos sentidos, ciertas miradas, ciertos órdenes del mundo o de una parcela del mundo que evidenciarán los dirigentes y autoridades ancestrales del pueblo mapuche, como representantes políticos frente al Estado chileno y en torno a una realidad particular que contempla el desarrollo y ejecución de la política indígena Re-Conocer.

Como plantea Van Dijk (2003) mediante esta técnica también es posible describir el discurso en términos de las acciones sociales que llevan a cabo los *usuarios del lenguaje* cuando se comunican entre sí en *situaciones sociales* y dentro de la sociedad y la cultura en general. En este contexto examinar la relación del estado y el pueblo mapuche, así como también determinar su rol en la definición de políticas indígenas, desde el AD permitirá analizar no sólo un mero texto sino los procesos complejos que se dan en un sistema social global en donde se enmarca esta relación que puede tender a ser conflictiva o de lucha. Es así que los entrevistados mediante su discurso no sólo plasma sus propias experiencias, sino que también se apoyan en un marco colectivo de vivencias y percepciones que crean su propia representación social.

Según Íñiguez (2006), para el AD el discurso constituye sobre todo una práctica social, pues no es contemplado como una representación o reflejo de los procesos sociales, sino que se resalta su carácter constitutivo. En este sentido, el discurso puede ser considerado como un ejemplo de práctica social, que no sólo expresa o refleja identidades, prácticas, relaciones, sino que las constituye y conforma; emanando desde una situación social concreta. En este sentido, y en relación a la entrevista analizar, el componente social y cultural del pueblo mapuche *williche* moldea el discurso de dirigentes y representantes ancestrales, de manera distinta para ambos tipos de actores, pero este discurso para ambos a su vez también es parte constitutiva de lo social: constituye las situaciones, los objetos de conocimiento, la identidad social de los sujetos y las relaciones que estos establecen entre sí en sus propios mundos.

Teniendo presente lo anterior, la información recopilada fue sistematizada en una matriz de análisis compuesta por los siguientes ítems:

Cuadro N°1

Matriz de dimensiones de análisis.

¿Cuál es el discurso del Pueblo Mapuche Williche respecto del rol del Estado Chileno en la definición de Políticas Indígenas durante los gobiernos de la Concertación: el caso de la Política denominada Reconocer, 2008-2010?					
Dimensiones	Rol de Estado: reconocimiento y críticas desde el pueblo mapuche williche.	Rol del Estado visto desde la implementación de Políticas Indígenas y programas estatales.	Políticas Públicas para pueblos indígenas: Pertinencia con especificidades mapuche williche.	Ley Indígena 19.253: Historia, logros y deudas.	Cosmovisión e Identidad mapuche williche.
Sub-Dimensiones	Trayectoria histórica de la intervención estatal en territorio mapuche.	Aspectos positivos y negativos del Pacto Reconocer.	Políticas indígenas con mayor impacto positivo en el pueblo mapuche williche.	Avances logrados mediante su promulgación.	Conocimiento mapuche williche y diferenciación con el mundo <i>winka</i> ²⁷ /chileno.
	La inflexión de 1989. El establecimiento de nuevas relaciones con el Estado chileno.	Aspectos positivos y negativos del Programa Orígenes	Falencias en la política indígena desarrolladas en Chile.	Falencias en el proceso de su formulación.	Religiosidad mapuche williche.
	Los avances y limitaciones del proceso iniciado.	La cooptación de los pueblos indígenas mediante los programas estatales.		Falencias actuales en su implementación.	Rol de las autoridades ancestrales.
	Participación de los williche como actores en el espacio político.				Relaciones con el mundo <i>winka</i> /chileno: discriminación y prejuicios.

Fuente: Elaboración propia.

Es importante mencionar que luego de haber delimitado el problema de investigación, establecer los objetivos, la pregunta orientadora y la metodología a utilizar, se llevaron a cabo

²⁷ Winka o Huinca es un término con que los mapuche nombraban a los conquistadores españoles en el siglo XVI. Por extensión, se aplica actualmente a sus descendientes, es decir, a los chilenos criollos o mestizos, no Mapuche. <http://es.wikipedia.org/wiki/Huinca>

cada una de las entrevistas definidas anteriormente; las cuales para su análisis serán contrastadas con documentación teórica desde la cual se extraen ideas claves respecto a la conceptualización del problema a investigar.

CAPÍTULO II.

POLÍTICAS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA Y CHILE: AVANCES Y DESAFÍOS PARA LOS ESTADOS DEMOCRÁTICOS.

1. ROL DEL ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PUEBLOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA.

Hoy en día a diferencia de décadas pasadas, los pueblos indígenas de América Latina se levantan en el escenario político y social como actores que demandan participar con mayor intensidad en los acontecimientos políticos, sociales y económicos de sus respectivos países. A comienzo del siglo XXI, los países de la región enfrentan el desafío de las políticas en materia indígena. Esto no sólo plantea desafíos para los propios indígenas, sino también y en igual medida a las estructuras políticas de los países democráticos, que no suelen estar preparadas para ello.

La intensidad de las demandas de los pueblos indígenas en las últimas décadas ha estado relacionada con nuevas formas de exclusión, marginalidad y vulnerabilidad de sus sociedades y territorios, ligadas a los procesos de ajustes estructurales, globalización económica y acuerdos de libre comercio (Stavenhagen, 2006). Al parecer, los derechos de los pueblos indígenas ya no sólo son asuntos internos de cada país, sino más bien han cobrado un carácter público internacional, que es necesario aplicar de manera progresiva y a escala local. En este sentido, las demandas por ejercicio de los derechos específicos y acciones especiales dirigidas a los pueblos indígenas han dejado de menospreciarse como irrelevantes políticas de interés de algunos aislados pueblos indígenas grandes o pequeños; políticas que en otros tiempos eran mayormente ignoradas como “minorías étnicas” excluidas.

De igual forma, los estados nacionales de América Latina tampoco albergan ya las mismas aspiraciones de asimilar a los pueblos indígenas rurales, como aún sucedía en la llamada “década perdida” de los años 80; más bien están dispuestos a tomar nuevas medidas políticas a favor de las “minorías indígenas” o los “asuntos indígenas”. Las nuevas políticas públicas para pueblos indígenas reconocen el derecho a la diversidad cultural. En distintos países de

América Latina, el Estado multiétnico incluso ha pasado a formar parte de la Constitución. Esta nueva tendencia va de la mano con una corriente que propone reducir las dimensiones del Estado a un mínimo, transferir las responsabilidades estatales a las propias organizaciones indígenas y contener los procesos de migración hacia las ciudades. (Meentzen, 2007)

En la actualidad, las políticas indígenas ponen en la mesa de discusión temas como la diversidad cultural, la imagen de nación y de la construcción de la sociedad en general, el impacto del modelo de desarrollo económico predominante, el rol del Estado, la orientación de las políticas económicas y sociales, la igualdad de derechos para todos, la concesión de derechos especiales y colectivos a los pueblos indígenas, así como la eliminación de todo tipo de discriminación y la interacción intercultural, entre otros. Esta tendencia en ocasiones es considerada como un cuestionamiento al sistema político, llevando a pensar a algunos que la democracia podría estar en peligro. En cualquier caso, como plantea Meentzen (2007) se trata de la emergencia de nuevos actores políticos, visibles públicamente, y de una ampliación de la participación política hacia la mayoría de población.

En la medida que el Estado busca tener presencia en los territorios indígenas, surge la necesidad de redefinir aspectos fundamentales respecto de su propio rol y forma organizativa, que implican una mayor atención a la diversidad cultural y a los derechos indígenas a todo nivel. En este sentido, contar con políticas públicas mucho más adecuadas a la realidad cultural de los pueblos indígenas, el Estado lograría una intervención más eficiente, exitosa y contaría con una mayor aceptación desde la población; sin embargo, es posible que colisione con aspectos fundamentales de las actuales políticas de Estado, evidenciando un desencuentro entre la política económica y la política social, ya que con frecuencia ambas toman direcciones distintas.

La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, año 2007, expone claros ámbitos de responsabilidades para los Estados, que dan por sentado el nuevo rol de los mismos en lo referido a la protección, intermediación y redistribución. Entre otros se mencionan los siguientes:

- La prevención de todo tipo de amenaza a las culturas e identidades indígenas;

- la protección frente a todo tipo de intento por parte de terceros de ocupar tierras, territorios o recursos indígenas, o de explotarlos sin consentimiento expreso bajo condiciones libres e informadas;
- la realización sistemática de consultas y la cooperación cordial con los pueblos indígenas (para consentimientos previos con respecto a modificaciones de las normas legales o acciones administrativas bajo condiciones libres e informadas);
- la salvaguardia del derecho al trabajo y la protección frente a condiciones laborales, formas de pago o trato discriminatorio o irrespetuoso;
- el pago de indemnizaciones justas a las comunidades indígenas en el caso de una pérdida involuntaria de las bases de su supervivencia (en la misma medida y por el mismo valor);
- la protección especial de las mujeres indígenas contra toda forma de violencia y discriminación;
- la implementación de medidas especiales para pueblos indígenas, sobre todo hacia la atención de los requerimientos de las mujeres indígenas y también de los niños, jóvenes y ancianos.

Pese a lo anterior, en la actualidad el acceso de la mayoría de los ciudadanos al ejercicio de sus derechos y la consolidación del estado de derecho siguen siendo un tema pendiente en América Latina. Al mismo tiempo, la gran mayoría de la población indígena sigue viviendo en condiciones de extrema pobreza; hecho que se considera una consecuencia directa de los procesos de colonización interna que se llevaron a cabo luego de la independencia. (Meentzen, 2007)

Los procesos históricos que sucedieron a la independencia del poder colonial en América Latina durante el siglo XIX, originaron como herencia, prácticas racistas y discriminatorias producto de una doble estructura; una “república de Indios” y una “república de Criollos”, donde estos últimos tenían para sí los poderes coloniales. Sumado a esto, un proceso de colonización interna, que se expresó con la conquista de las tierras interiores y la expulsión de la población mayoritariamente indígena y negra; han derivado, no sólo en una extrema desigualdad, sino en la internalización histórica de la subordinación por parte de la población más desfavorecida. Hoy en día estos procesos han provocado que la mayoría de la población indígena pierda en gran medida la confianza en el Estado, en sus sistemas políticos e incluso

en la democracia. El Estado es percibido como un ente de consolidación de las desigualdades socioculturales y económicas; dejando de lado su rol de defensor del bienestar de las mayorías o el mediador de los necesitados. (Meentzen, 2007)

Tal como exponen autores como Nohlen (2004), O'Donnell (2003) o Vellinga (1997), entre otros, durante el siglo XX el desarrollo del Estado se ha caracterizado por una sucesión de fases que se han ido reemplazando unas a otras, con tintes de contradicción e inestabilidad variando según sea el país de América Latina.

En los años 80, el “consenso de Washington” introdujo un modelo de desarrollo orientado al mercado y la exportación; se buscaba establecer en la región un sistema económico estable, con una drástica reducción del aparato estatal, sus prestaciones sociales y gasto público. Así como también existieron despidos en masa y con ellos se perdió la capacidad de innumerables profesionales y técnicos que se hacían esenciales y necesarios para la definición de políticas; es por esto que el Estado en ese entonces no estuvo en condiciones de reducir la desigualdad y revertir la exclusión social, económica y política de la población más pobre, entre la cual una buena parte de ellos son indígenas. El aparato estatal perdió su capacidad de conducción política y su capacidad de asumir gran parte de las funciones bajo su responsabilidad, especialmente en aquellos ámbitos de gasto social (educación, salud, seguridad, etc.)

Desde mediados de los años 90 existe un nuevo modelo de desarrollo, el cual demanda la existencia de un Estado moderno y eficiente, que asuma funciones de regulación y redistribución dentro del mercado; en este sentido, se busca regular la competencia y proteger el medio ambiente, la diversidad biológica y cultural, las condiciones laborales, a los consumidores, etc. Lograr la eficiencia del Estado y lograr el cumplimiento de estas funciones demanda la modernización de sus capacidades administrativas y superar los procesos burocráticos que limitan el despliegue de sus capacidades. Sin embargo, en muchos sentidos este modelo de desarrollo otorga prioridad a un concepto de eficiencia que fija las mismas “recetas” para todos, a pesar de que la evaluación de experiencias pasadas en innumerables estudios ha demostrado cuán escasos son los resultados que se pueden lograr con esta fórmula.

Las numerosas transiciones políticas que se sucedieron durante el siglo XX generaron un fuerte desequilibrio entre las condiciones macro, desfavorables a la democracia, a las instituciones y a los sistemas democráticos (Nohlen, 2004); con importantes consecuencias que marcan la relación del Estado con las sociedades de América Latina. En muchos países de la región se vienen implementando procesos de reforma del Estado, pero de momento se trata sólo del ensayo de modelos distintos a nivel regional, sin que existan consenso entre los diversos bloques políticos con respecto a los criterios esenciales. Por otro lado, también existe controversia en torno a la necesidad de imponer reformas en relación al restablecimiento de la fuerza, la autoridad, la eficiencia y las capacidades necesarias del Estado para la planificación institucional en los distintos ámbitos; sin embargo, en la gran mayoría de los países de América Latina el retiro del Estado de ámbitos importantes de la sociedad ha dejado un vacío institucional y político que ha debido ser llenado en la mayoría de los casos por la llamada “sociedad civil”, mediante grupos de autoayuda, ONG, movimientos sociales, organizaciones indígenas, etc. (Meentzen, 2007)

En materia de políticas sociales, en general se les critica su excesivo paternalismo, asistencialismo, clientelismo, etc; específicamente al indigenismo²⁸ se le enrostra una tendencia a la integración forzosa de los pueblos indígenas a la cultura dominante y con ello, su abolición implícita. Al contrario existe consenso en que este tipo de políticas deberían ser reemplazadas por los derechos ciudadanos, el bienestar y la cohesión social (Arriaga, CEPAL 2006). En específico, más allá de garantizar los derechos ciudadanos generales a los pueblos indígenas, en muchos casos no se le asigna la importancia necesaria a las posibilidades del ejercicio de sus derechos especiales. Las medidas generalizadas muchas veces no consideran ni complementan las particularidades territoriales y culturales de los pueblos indígenas. Las políticas públicas actuales tienden a tener una “receta” única para todos, en lugar de orientarse hacia los pueblos indígenas con cierta especificidad para garantizar sus derechos en igualdad de condiciones, así como sus derechos específicos respetando la cultura propia.

Hoy en día en América Latina el concepto de “políticas públicas” hace referencia a una intervención o un conjunto de medidas estratégicas, continuas y coherentes, que nacen de las entidades públicas, que han surgido explícitamente de un procedimiento establecido y que

²⁸ El indigenismo fue una corriente académica y política que aspiraba a proteger a los indios, pero no es de por sí un movimiento indígena. Como corriente intelectual en la literatura, las artes y las ciencias sociales, el indigenismo pasó por diversas etapas de teoría y práctica en relación con el cambio de las condiciones de vida socioeconómicas y culturales de la población indígena, que también tuvieron influencia sobre las políticas públicas para pueblos indígenas (Stavenhagen 2000).

involucra un cierto grado de obligatoriedad. Puede ser una intervención o una serie de acciones estratégicas que emanan de uno o varios poderes del Estado o sus respectivas instancias, con participación de la ciudadanía. Su objetivo apunta a transformar la realidad para el beneficio de la población o de un determinado grupo de ciudadanos y ciudadanas, en un sentido específico. En otras palabras, se trata de un acuerdo oficial formulado explícitamente sobre procedimientos que resultan vinculantes. (Meentzen, 2007)

Dicho acuerdo incluye una interpretación de la realidad a intervenir la cual es consensuada y refieren al problema o necesidad concreta que le da origen. También involucra la definición de objetivos y una estrategia general basada en los medios y recursos institucionales disponibles; sumado a la existencia de ciertas pautas generales que orientarán las medidas o acciones a fin de lograr una coherencia entre lo logrado y las necesidades o problemas identificados. Según el BID (2006) las políticas públicas son el resultado de complejos procesos de intervención entre los actores políticos a lo largo de períodos prolongados, las cuales incluyen un plan de acción en el cual se priorizan las áreas a intervenir, los objetivos, las estrategias de implementación, las acciones, la división de funciones y resultados; los presupuestos y cronogramas, los indicadores, etc. En específico, en América Latina no es raro que las políticas públicas sean propias de un gobierno de turno, promulgadas por el presidente respectivo y su gobierno, por lo que no suelen tener una vigencia mayor al período presidencial.

En este escenario y frente a la consolidación de la democracia en los estados de América Latina, se requiere un Estado moderno que asuma el papel de garante de la igualdad de todos los ciudadanos y las ciudadanas ante la ley, del reconocimiento y cumplimiento de los derechos específicos, de la implementación de medidas dirigidas a promover la participación real de los pueblos indígenas en todos sus ámbitos. El Estado debería actuar como un garante del bienestar general, como protector de los sectores sociales excluidos, como justo distribuidor de los recursos que hasta ahora han sido repartidos inequitativamente, y como intermediario en los conflictos de intereses que afecten a la población indígena.

Al contrario de lo que se pudiera pensar, la mayoría de la población indígena demanda una mayor presencia del Estado, incluso en las Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígena, señala que es el Estado el responsable de proteger los derechos individuales, también al interior de las comunidades y territorios indígenas. El fin

último es alcanzar la coexistencia pacífica entre las diversas culturas, lenguas y sistemas de valores, y propiciar una apertura social, cultural y política en relación a un diálogo intercultural en igualdad de condiciones y derechos.

Por otro lado, las políticas indígenas también deben orientarse y considerar necesariamente los convenios internacionales sobre los derechos de dicha población, sobre la lucha contra el racismo, la discriminación y la pobreza.

El Convenio 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales del año 1989, representa hoy día el único instrumento jurídico e internacional promulgado en el que se reconocen los derechos de la población indígena a ser consultados, más no al derecho a su autodeterminación. Hasta la fecha la gran mayoría de los países de América Latina han ratificado este convenio, pero aún se encuentra pendiente que este Convenio sea insertado en las legislaciones nacionales. También existen dos acuerdos internacionales que hacen referencia a la orientación que debieran considerar las políticas públicas para los pueblos indígenas; en primera instancia se encuentra la Declaración de Brasilia²⁹ (Fondo Indígena 2004) y en segundo lugar el Programa de Acción para el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (ONU 2005 – Documento A/60/270); sin embargo, ninguno de estos instrumentos es conocido, ni vinculante.

Sin embargo, es necesario rescatar los aportes que en materia de políticas públicas para pueblos indígenas realizan en especial la Declaración de Brasilia, en donde se menciona la necesidad de contar con instancias estatales especializadas que atiendan la diversidad cultural y particularidades de cada pueblo en la definición de políticas públicas. Por otra parte, recomienda que el objetivo de dichas políticas deba ser la institucionalización de una política de Estado para los pueblos indígenas en todos los países, con una perspectiva a largo plazo y no sujeta a modificaciones dependiente a cambios de gobiernos.

Otra propuesta se enfoca a intensificar los esfuerzos para lograr un mayor grado de participación de los pueblos indígenas en la definición, formulación y ejecución de las políticas públicas; así como también lograr que los asuntos indígenas tengan mayor presencia en la

²⁹ La Declaración de Brasilia fue suscrita el 24 de noviembre de 2004, en el marco de la Primera Reunión Intergubernamental sobre Institucionalidad y Políticas Públicas orientadas a Pueblos Indígenas en Brasilia, por los representantes de gobierno de 13 países latinoamericanos y dos europeos, entre ellos se encuentra Chile.

coordinación interinstitucional y logren ser integrados de forma horizontal y con mayor influencia en todo el aparato del Estado.

A pesar de los positivos avances en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en los instrumentos anteriormente expuestos, aún existe una falta de consenso en relación a los derechos especiales de los pueblos indígenas, los conceptos y enfoques relacionados con ellos, lo cual ha influido durante décadas en que no existan resoluciones u orientaciones que encaminen la implementación de políticas indígenas en los distintos estados nacionales. A diferencia de otras políticas públicas, como por ejemplo las medioambientales o las de género, que cuentan con planes de acción internacional, surgida de amplias negociaciones en las respectivas conferencias internacionales; en materia indígena no existen elementos de orientación similares para los enfoques utilizados en las políticas públicas. En este sentido, existe para las organizaciones indígenas una larga lucha para lograr una ciudadanía con igualdad de derechos y derechos especiales; así como también lograr levantar políticas públicas coherentes con su realidad y sus demandas.

2. LAS POLÍTICAS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA: LOS CASOS DE ARGENTINA, ECUADOR, PERÚ Y BOLIVIA.

En la actualidad, los pueblos indígenas presentes en América Latina demandan participar con mayor fuerza en las realidades políticas, sociales y económicas en sus respectivos países. Este tipo de demandas, sumada a otras no sólo significa un desafío para los indígenas, sino que también para el resto de la sociedad y sus respectivas estructuras políticas.

En el continente, los pueblos indígenas han adquirido un creciente protagonismo, llegando a ser la cabeza de importantes movimientos sociales; superando la visión reduccionista de ver las demandas por derechos específicos y acciones especiales para con los indígenas como temas irrelevantes, que en otros tiempos eran ignorados y excluidos. Los estados nacionales de América Latina, han iniciado el camino de evolución de sus aspiraciones asimilacionistas. Esta nueva tendencia busca reconocer el derecho a la diversidad cultural y la construcción de Estados multiétnicos, caracterizados por la reducción de las responsabilidades por parte del Estado y transferirlas a las propias organizaciones indígenas. Tal como expone Ángela Meentzen (2007), hoy en día se perciben tendencias positivas –tanto a nivel internacional como crecientemente a nivel nacional– que promueven los derechos indígenas y la concesión oficial de títulos de propiedad a los pueblos indígenas sobre los recursos que siempre utilizaron. Sin embargo, todavía queda un largo camino por recorrer para alcanzar una ciudadanía en igualdad de condiciones, pero a la vez con un estatus especial, y para instituir políticas públicas coherentes para los pueblos indígenas.

En la actualidad, las políticas indígenas desarrolladas en los distintos países latinoamericanos no pueden ser concebidas sin pensar en la presión que los movimientos indígenas han ejercido sobre los gobiernos y el aparato estatal. Los movimientos indígenas hoy en día no sólo combinan la protesta con la participación en la formulación de estas políticas indígenas, sino que también aspiran a participar a nivel político e influir de forma directa. Hasta la fecha, existe una amplia discusión y falta de unanimidad con respecto a cuáles serían las estrategias más exitosas para promover por los gobiernos, implementarlas y propiciar medidas que apunten a lograr una ciudadanía indígena con igualdad de derechos y al mismo tiempo con derechos especiales y respeto por sus múltiples y diversas identidades culturales.

2.1. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN ARGENTINA.

En Argentina, la conceptualización de políticas indígenas como herramienta de intervención social es bastante reciente. Al igual que en muchos países latinoamericanos, el Estado Nacional se caracterizó por negar históricamente la existencia de la población indígena y todas sus particularidades socio-culturales; lo cual trajo consigo la implementación de políticas de exterminio físico y cultural, que se extendieron en el país hasta bien entrado el siglo XX. Este impulso homogenizador produjo la invisibilización de la población indígena. Producto de estas prácticas, los indígenas no aparecen en la agenda nacional hasta mediados de 1980, logrando en los noventa cristalizar un discurso jurídico que aparece en la esfera pública y que se levanta sobre el reconocimiento de la especificidad de los pueblos indígenas, con una clara intención de extender derechos económicos, sociales y culturales a este grupo de la población del país. Así, a partir de la década de los ochenta y principalmente en los noventa, se pueden identificar acciones estatales tendientes al reconocimiento de los pueblos indígenas, esto no es tan sólo mérito de un estado nacional que abre sus puertas para revisar sus prácticas, sino que el proceso de reconocimiento y de instalación en la opinión pública de las problemáticas indígenas es principalmente fruto de una lucha llevada a cabo por los propios indígenas.

En palabras de Laura Mombello (2002), estos avances resultan significativos, en tanto se trata de un Estado que por primera vez reconoce la pluralidad y la preexistencia de los pueblos indígenas que lo componen, poniendo en tela de juicio el mito de la Argentina blanca y europea. Al mismo tiempo, al menos en el plano discursivo, se logra un cambio de modelo, en el cual el Estado Argentino pasa de un estado de indiferencia al reconocimiento; y de una tendencia imperiosa a la homogenización a posicionarse como garante del respeto a la identidad indígena y de los derechos que se les otorgan. Sin embargo, este reconocimiento explícito en la letra de la ley no alcanza para revertir la relación histórica que el Estado ha establecido con los indígenas; tal relación continúa siendo de tipo asistencialista y tutelar. No obstante, el reconocimiento alcanzado en el plano jurídico logra establecer las bases desde las cuales se puede exigir y poner en cuestión las políticas indígenas. Así el Estado en los años noventa se caracterizó por adoptar una actitud contradictoria frente a los pueblos indígenas.

Durante estos años también comenzaron a implementarse programas y planes específicos para la población indígena, con el objeto de mejorar sus condiciones de vida; sin embargo,

también se constituyó como una etapa de negación de la participación de los afectados en las instancias de decisión, uno de los ejes fundamentales en las demandas indígenas de ese país. “La participación de los pueblos originarios es nula en la elaboración de tales planes y programas, y su injerencia en la etapa de implementación concreta es también muy irregular. Las posibilidades de participación efectiva se encuentran fuertemente permeadas por las distintas instancias de articulación y/o confrontación entre las organizaciones y comunidades indígenas y los diferentes niveles y estructuras políticas intervinientes”³⁰.

Otra de las dificultades que debe enfrentar la ejecución de dichos planes y programas es que el sector indígena fue alcanzado de forma dispar por los distintos tipos de planes tanto nacionales como provinciales destinados a la población argentina en general, especialmente por programas de asistencia social. A pesar de aquello, el impacto de estos programas sobre el mejoramiento de la calidad de vida de la población en general y de los indígenas en particular, es mínimo principalmente a una serie de irregularidades estructurales que dificultaron su efectivo impacto.

Específicamente, a partir de 1995 comienzan a difundirse los planes y programas destinados específicamente al sector indígena, abordando particularmente tres áreas: salud, educación y tierras. En algunos casos, estos mismos programas resultaron ser intentos por regular situaciones que mantenían a la población indígena en franca desventaja con el resto de la población nacional, y que no habían sido atendidas con anterioridad. Sin embargo, el alcance de estas estrategias es dispar puesto que muchos casos dependen de la posibilidad o imposibilidad de articular convenios entre la agencia del Estado y los gobiernos provinciales, los cuales no siempre cuentan con dependencias del Estado específicas para abordar las problemáticas indígenas. Por otra parte, es necesario recalcar que hasta hoy en día los Estados provinciales asumen e implementan distintas políticas ante quienes identifican como sus “otros internos”³¹, mientras que algunos gobiernos locales promulgan leyes específicas que contemplan derechos indígenas y garantizan la participación de los indígenas en las instancias de toma de decisiones, otras aún conservan una mirada paternalista y

³⁰ Mombello, Laura (2002) “Evolución de la Política indigenista en argentina en la década de los noventa”. Proyecto Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective. The University of Texas at Austin. Neuquén, Argentina. Pág. 16

³¹ Briones, C en Mombello, Laura (2002) “Evolución de la Política indigenista en argentina en la década de los noventa”. Proyecto Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective. The University of Texas at Austin. Neuquén, Argentina. Pág. 6

asistencialista. En este sentido, se replican los patrones identificados en otros países de la región, en donde se implementan medidas en favor de los pueblos indígenas que tienden a ser aisladas, no logrando trascender a una política nacional de largo aliento.

Cierto es, que la política indígena oficial, está tomando a su cargo la gestión de los asuntos indígenas; pero no obstante, no es una gestión que no logra garantizar la participación directa de los involucrados, ya que no existe la obligación por parte del Estado actuar sobre esta premisa.

En Argentina la ejecución de dichas políticas, planes y programas indígenas, está a cargo del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas- INAI. Este organismo a pesar de haber sido concebido como un organismo descentralizado y con participación indígena, es en la realidad una oficina que dependiente del Gobierno de turno, careciendo de la autonomía necesaria para dar curso a políticas indígenas que se ajustaran a las necesidades y aspiraciones de los indígenas. A eso se suma, la escasa asignación presupuestaria para su funcionamiento, lo cual obstaculiza seriamente su capacidad de ejecución de varios programas, entre ellos uno de los más importantes enfocados a la regularización territorial. Finalmente, “la falta de participación real y efectiva del sector indígena en la conducción e implementación de políticas del INAI, profundiza su carácter endeble, ambiguo y contradictorio. Concretamente el INAI se encuentra supeditado a los vaivenes de las coyunturas políticas que atraviesan las instituciones. Esta situación se agudizó en los últimos tres años, debido a la fuerte inestabilidad de las estructuras políticas nacionales”³². La suma de estas falencias y la falta de garantías, para el funcionamiento de la principal institucionalidad a cargo de dirigir las políticas indígenas en el país, evidencia el lugar periférico en el que se encuentran estas iniciativas dentro de la agenda política nacional. Careciendo de estructura, autonomía y presupuesto propio, el grado de alcance y efectividad de las acciones del Instituto es muy limitado, lo cual afecta directamente su capacidad de intervención e impacto en la población objetivo, sus condiciones de vida y la solución de sus demandas históricas.

En definitiva, en Argentina los pueblos indígenas en tanto actores sociales, han logrado importantes avances en el campo del reconocimiento aunque sea en el discurso por parte del

³² Briones, C en Mombello, Laura (2002) “Evolución de la Política indigenista en argentina en la década de los noventa”. Proyecto Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective. The University of Texas at Austin. Neuquén, Argentina. Pág. 15

Estado y sus autoridades; y en su articulación con organismos políticos y financieros internacionales. Sin embargo, el Estado y los gobiernos de turno adeudan por su parte, plasmar con mayor certeza y validez este reconocimiento realizado en la retórica, facilitando y garantizando la participación de los indígenas y sus representantes en la elaboración y toma de decisiones en relación a las políticas que los afecten directamente.

2.2. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN ECUADOR.

Según las palabras de Angela Meentzen (2007), existe muy poca documentación que dé cuenta de las políticas indígenas desarrolladas en Ecuador, sobre todo a partir del siglo XX.

A fines de los años 90, teniendo un nuevo marco institucional y financiero para el surgimiento de políticas que fueran en beneficio de los pueblos indígenas, sumado a que durante el año 2000 comienza la participación de Pachakutik³³ en el gobierno, se inicia una fase prometedora en materia indígena, que sin embargo no logró satisfacer las intenciones y expectativas originales. A pesar de que existía una alta prioridad por el tema indígena dentro de la agenda política, no existen hasta hoy en día políticas indígenas articuladas y permanentes, que logren trascender y se desarrollen a mediano o largo plazo. Es más, a la fecha ningún gobierno ha sido capaz de formular una política que explícitamente aborde los temas indígenas; al contrario, se han impulsado diferentes iniciativas que sólo han respondido al clientelismo políticos, a los intereses de cooptación política que buscan el debilitamiento de las organizaciones indígenas y no a una valoración e interés por los indígenas y sus problemáticas.

La implementación de medidas específicas en favor de los pueblos indígenas depende en su mayor parte de la voluntad política de cada uno de los gobiernos de turno y otras autoridades políticas. Por ende, los constantes cambios de gobierno también han traído consigo constantes modificaciones o anulación de esfuerzos realizados por el gobierno anterior, dificultando de esta forma la posibilidad de establecer una política de Estado que se pueda trabajar a largo plazo. La creación de instancias especiales, desde el Ministerio de Asuntos Indígenas como

³³ El Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik, es un movimiento político ecuatoriano de tendencia indigenista y anticapitalista, del ala más progresista de esta. Surgido en el año 1995 con el fin de representar los intereses del movimiento indígena. Elemento fundamental de su base ideológica y programática es el respeto a la diversidad expresada bajo las formas de la interculturalidad, la pluralidad y la plurinacionalidad.

regalo electoral populista, hasta instituciones estatales “indígenas” paralelas, como es el caso del CODENPE³⁴ para políticas públicas especiales para los pueblos indígenas y la DINEIB³⁵ para la educación intercultural bilingüe, han conducido hasta hoy solamente a la formulación de estrategias y planes de acción institucionales³⁶. Frente a esta dificultad lo que se ha logrado en materia indígena, es desarrollar diferentes estrategias en distintas instituciones públicas, quedando pendiente una coordinación interinstitucional que permita aunar dichos esfuerzos institucionales. Para Ruth Moya (2006), esta realidad deja una sensación de mucho discurso y poco contenido. Supone además que, en el caso de alcanzar una redistribución seria y una política real y sistemática, poco quedaría de la alta visibilidad del tema indígena en los discursos políticos en Ecuador, y la resistencia se haría más evidente.

Por otro lado, el movimiento indígena se ha convertido en un actor relevante en el escenario político nacional, demostrando una gran capacidad de incidencia política; su capacidad no sólo se ha limitado a la intervención en los espacios productivos, territoriales o culturales, abocados al sector rural. Esta presencia protagónica de los movimientos indígenas en el escenario político ha significado avanzar en la conquista de espacios de representación en los gobiernos locales y a nivel nacional. Sin embargo, la realidad de exclusión social y de pobreza de los pueblos indígenas, según los indicadores sociales del mismo Estado, evidencian que esta situación no ha cambiado sustancialmente³⁷.

Luis Maldonado (2006) plantea que, a pesar de que diversos representantes indígenas lograron participar como ministros del Estado o en otros puestos de importancia en la administración pública, con recursos financieros relativamente considerables, al parecer las organizaciones indígenas más grandes siguen percibiendo al Estado más como “botín” que como un instrumento necesario para la implementación de los derechos indígenas y las relaciones interculturales en el Estado y la sociedad ecuatoriana. O como lo expresa el coordinador para la política social del gobierno de transición del presidente Palacio: “No siempre la participación de las organizaciones indígenas en las políticas públicas fue

³⁴ Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador.

³⁵ Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe.

³⁶ Meentzen, Angela (2007) “Políticas Públicas para los pueblos indígenas en América Latina: Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia”. Fundación Konrad Adenauer. Perú. Pág. 126

³⁷ Escuela de Gobierno y Políticas Públicas (2007) “Memorias Seminario Nacional: Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en el Ecuador del Siglo XXI”. Quito, Ecuador. Pág. 17

informada o bien orientada, y los funcionarios indígenas (por ejemplo, en la educación intercultural bilingüe) a veces no contaron con el apoyo de las organizaciones indígenas en la formulación e implementación de las políticas”³⁸. En la misma línea y tomando en cuenta las razones estructurales de dominación, se ha expuesto que las políticas indígenas no han sido elaboradas de manera consensuada con la sociedad indígena, ni se han establecido mecanismos claros de seguimiento.

Por otro lado, las organizaciones indígenas cuentan con un escaso conocimiento con respecto a la forma en que funciona el aparato estatal y no siempre logran diferenciar entre sus demandas y las políticas indígenas. En Ecuador prevalece la idea de que las organizaciones indígenas deben negociar directamente a nivel político con los gobiernos de turno para lograr el respeto de sus derechos básico³⁹.

En definitiva, el discurso político de los indígenas es generalmente conocido y no es cuestionado por lo menos en público. Sin embargo, todavía no es posible establecer un diálogo intercultural. Los objetivos institucionales del estamento público no se basan en un consenso social intercultural, ni se coordinan entre sí, hecho que es validado para el ejercicio de todas las políticas públicas en Ecuador. A pesar de que en su Constitución se establece el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, no existe hasta hoy en día una política explícita para implementar estos derechos.

2.3. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN PERÚ.

Perú al igual que México se caracteriza por presentar un discurso político oficial de integración a la cultura dominante, que tiende a ocultar las particularidades socioculturales de los pueblos indígenas y las diferencias étnicas; por ende, en Perú el mestizo fue por largo tiempo el modelo a seguir.

Para Angela Meentzen (2007), en Perú la presencia de la temática indígena a nivel estatal es menos claro que en otros países de Latinoamérica. No resulta fácil discernir si se trata de una

³⁸ Salazar, Pablo (2007) “Políticas Públicas Sociales para Pueblos Indígenas”. En: *Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en el Ecuador del Siglo XXI. Memorias del Seminario Nacional*: Pág. 49- 62. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas/Fundación Konrad Adenauer, Ecuador. Pág.128

³⁹ Meentzen, Angela (2007) “Políticas Públicas para los pueblos indígenas en América Latina: Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia”. Fundación Konrad Adenauer. Perú. Pág. 129

exclusión política consciente y sistemática de la temática por las clases políticas dominantes y elites tradicionales, o si más bien se trata de una falta de atención inconsciente debido a la poca prioridad que se le da en la agenda política.

Sumado a una política sectorial de desarrollo de la educación intercultural bilingüe, las medidas para el reconocimiento de los derechos de propiedad colectiva y el autogobierno de las comunidades indígenas andinas y amazónicas, podrían interpretarse como las iniciativas emblemáticas del Estado que apunten a desarrollar una política sectorial de largo plazo con consideración de los pueblos indígenas. Sin embargo, existen carencias en otros ámbitos que debería abordar una política indígena global e integral, este es el caso de la falta de una política agraria coherente y del levantamiento de información estadística sistemática; lo que en opinión de Meentzen, no se debe sólo a dificultades técnicas y financieras.

Por otra parte, se plantea que muchas de las acciones desarrolladas por distintas entidades sectoriales no han sido formuladas con participación de los pueblos indígenas o con sus representantes, y en cuanto a su aplicación esta tampoco ha sido consultada. En este sentido, queda en evidencia que el Estado no cuenta con una institucionalidad adecuada para dar atención integral a la problemática indígena.

Se suma a esta realidad, una presión relativamente escasa por parte de los indígenas, quienes son los principales afectados, sumado a la capacidad limitada de las organizaciones indígenas para establecer alianzas con otros sectores sociales con mayor grado de influencia y la reducida participación política en el país han sido factores determinantes en la poca visibilidad y reconocimiento que han tenido los pueblos indígenas en la agenda política nacional.

Políticas indígenas coherentes, articuladas y con una mediana o larga duración, que logren trascender los cambios de gobierno, con documentos políticos, estrategias y planes de acción explícitos, nunca se han desarrollado en Perú. “Bajo ninguno de los gobiernos peruanos hasta la actualidad se ha formulado una política de gobierno para los pueblos indígenas, ni siquiera durante el gobierno del presidente Toledo, a pesar del interés manifestado por su esposa Eliane Karp en la materia. Tampoco el Acuerdo Nacional de todas las fuerzas políticas del país hace referencia alguna a los pueblos indígenas, la cual fue formulado y promulgado sin

ninguna participación de las organizaciones indígenas⁴⁰. En este sentido, una de las recomendaciones que se realiza en “Informe sobre Políticas Públicas para los Pueblos Indígenas”, es que el Estado Peruano debe ser la expresión de su diversidad cultural, no sólo en el plano formal sino en su dimensión política y jurídica. Desde un enfoque de interculturalidad, el derecho constitucional a la “identidad étnica y cultural” ha transformado la idea de igualdad como homogeneidad, a la igualdad como diferencia⁴¹. En el mismo documento queda establecido que conforme a la información recopilada en las diferentes instituciones estatales a la Comisión Especial Multipartidaria, el Estado peruano no ha construido políticas públicas específicas para los pueblos indígenas en el marco de lo establecido en la Constitución de dicho país y en el conjunto de derechos del Convenio N°169 de la OIT.

Finalmente, la necesidad de contar con una reglamentación formal de la convivencia entre las sociedades oficiales y no oficiales, que se identifican en Perú desde la época colonial, ha surgido de forma imperiosa en los últimos diez años. “Las clases medias y altas urbanas recién han entrado hace poco a debatir sobre la necesidad de la interculturalidad y la superación de las desigualdades, más allá de ciertos grupos de izquierda y movimientos sociales. Muchos de sus miembros apenas conocen su propio país fuera de Lima. Por lo tanto, no están necesariamente en contra de medidas especiales para indígenas, ni tienen una actitud tan negativa frente a las demandas de derechos especiales como muchas veces se supone”⁴².

2.4. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN BOLIVIA.

Al igual que en la mayoría de los países de América Latina, el Estado boliviano no había priorizado dentro de sus políticas públicas la atención a los pueblos indígenas. Aferrado a una mirada indigenista, existió un largo período en donde las políticas apuntaban a la asimilación e integración forzosa de los indígenas a la sociedad nacional.

⁴⁰ Meentzen, Angela (2007) “Políticas Públicas para los pueblos indígenas en América Latina: Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia”. Fundación Konrad Adenauer. Perú. Pág. 162

⁴¹ Congreso República de Perú, Comisión Multipartidaria Encargada de Estudiar y Recomendar la Solución a la Problemática Indígena (2010). “Informe Políticas Públicas para los Pueblos Indígenas u Originarios”. Lima, Perú. Pág.222

⁴² Meentzen, Angela (2007) “Políticas Públicas para los pueblos indígenas en América Latina: Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia”. Fundación Konrad Adenauer. Perú. Pág. 164

Sin embargo, es necesario reconocer un aspecto histórico relevante de Bolivia, su apertura relativamente temprana a los derechos indígenas. Bolivia es el país latinoamericano que posee la más amplia legislación sobre derechos indígenas y explotación de recursos energéticos. No obstante, muchas de esas leyes no suelen llevarse a la práctica, razón por la cual sólo quedan expresadas en el papel.

Desde la década del 90, el movimiento indígena es concebido como protagonista en el escenario político del país. La Marcha Indígena por el Territorio y la Dignidad, evidenció la emergencia de los indígenas de tierras bajas y una agenda de cambio orientada a la construcción de una nación inclusiva. Desde entonces se ha logrado dar una alta prioridad de los derechos indígenas en la agenda política nacional. Pero en la mayoría de los casos, estas políticas sólo fueron posibles gracias al apoyo explícito, técnico y financiero de donaciones internacionales. Aun así, no fue posible establecer políticas indígenas nacionales, articuladas y continuas, ya que su implementación por lo general sólo fue parcial.

En la misma línea, a pesar de que Bolivia cuenta con una ley nacional para la implementación de Convenio 169 de la OIT, hasta la asunción al poder de Evo Morales no existían normas claras en relación al proceso de consulta, espacialmente en el caso de la explotación de recursos naturales en territorio indígena. No obstante, hoy en día Bolivia ha logrado alcanzar la armonía entre la explotación de dichos recursos naturales y los derechos indígenas, tal como se establece en el Convenio 169.

En Bolivia, al igual que en Ecuador y otros países de Latinoamérica, es imposible no reconocer la tendencia que ha predominado en las políticas indígenas, marcadas por el clientelismo, asistencialismo y cooptación por parte de los líderes indígenas en perjuicio del movimiento indígena como protagonista de los procesos de transformación política, por lo que la experiencia con instituciones públicas especiales fueron contradictorias. Entre los años 1990 y 2006, seis diferentes instancias de seis distintos ministerios estuvieron a la cabeza de la implementación de las políticas para los pueblos indígenas, sin que ninguna de ellas sobreviviera más allá de tres años. Las frecuentes y radicales reorganización de los ministerios y de todo el aparato estatal, afectaron directamente la calidad de las políticas y las posibilidades de éxito en su implementación.

En el actual gobierno de Bolivia, encabezado por Evo Morales, contradictoriamente a lo que se podría pensar, no se cuenta con un enfoque coherente de políticas públicas para los pueblos indígenas, a pesar de los notables cambios en las condiciones estructurales. No se cuenta con un organismo coordinador, que logre la articulación y coherencia de los servicios dispuestos para los indígenas, a pesar de las modificaciones legales y de la retórica oficial.

Bolivia hoy en día y al igual que en el pasado, no cuenta con políticas estatales, que beneficien a los pueblos indígenas, y que puedan desarrollarse a mediano y largo plazo. La responsabilidad de esta situación recae en parte en los propios líderes y las elites indígenas que se han ido alejando de sus valores fundamentales, priorizando sus intereses particulares. Como expone Meentzen (2007), al igual que en otros países de la región, mucho de los líderes indígenas sólo posee una limitada experiencia en cuanto a políticas indígenas y confunden a menudo sus propias reivindicaciones con el rol y las responsabilidades que debiera tener las instituciones públicas con ellos mismos. En forma similar a lo que ocurre en Perú, se han producido avances en la implementación de políticas sectoriales, los derechos indígenas también fueron tomados en cuenta sólo en determinados sectores, como por ejemplo en la política educativa y en la gestión y monitoreo ambiental; y en el caso de las asignaciones presupuestarias dirigidas a las políticas indígenas, estos no provienen del presupuesto público nacional, evidenciando una dependencia nociva de todo el aparato estatal con la cooperación internacional.

En resumen, puede afirmarse que en Bolivia existieron muchas políticas sectoriales para los pueblos indígenas. A esto se suman que como ningún otro país en la región, en Bolivia se han implementado por ley medidas sumamente críticas, como es establecer la consulta previa a las comunidades indígenas ante la explotación de sus recursos naturales. Sin embargo, aún queda pendiente el desarrollo de planes y estrategias coherentes y articuladas para impulsar políticas nacionales de mediano y largo plazo, con recursos financieros puestos a disposición desde el gobierno.

3. POLÍTICAS INDÍGENAS EN CHILE: DESDE LA ASIMILACIÓN AL MULTICULTURALISMO.

Antes de la creación de la Ley 19.253, que reconoce la existencia de diversas “etnias” en el territorio nacional y su particularidad cultural, los pueblos indígenas existentes en Chile eran parte del total de la población del país. El papel pasivo que se les atribuía se remitía principalmente a una relación “marcada por el interés de poner la unidad territorial y la hegemonía racial por sobre la diversidad cultural existente”⁴³.

De acuerdo al contexto histórico, sociopolítico y cultural, de las estrategias empleadas y de las normas jurídicas es posible distinguir diversas formas de implementación de la política indígena por parte del Estado chileno, desde la época de la independencia hasta los días de hoy; marcadas por una historia de despojo de los territorios habitados por los pueblos indígenas y negación de sus particularidades no sólo culturales sino también sociales y políticas. Durante un primer momento que comprende el período de 1818 hasta 1850, si bien se logra una igualdad jurídica de los indígenas, los medios empleados por las autoridades para abordar la cuestión indígena no son muy distintas a las utilizadas por los hispano criollos durante el siglo XVIII (evangelización, parlamentos y colonización poblacional).

A partir de 1850 y producto de la llegada de colonos al territorio ocupado por los pueblos indígenas al sur de Bío-Bío, el Estado emplea como medio de penetración el uso de las armas, logrando la conquista de tierras libres y la apropiación de parte del fisco de dichas tierras. La idea de un anti-indigenismo se impuso entre los criollos y pasó a ser dominante la imagen de que dichos pueblos representaban un obstáculo para el desarrollo y modernización del país. En los albores de 1883, una vez concluida la “pacificación de la Araucanía” y asegurada la derrota de los mapuche, el Estado comienza a aplicar una estrategia de radicación de los indígenas. Entre los años 1884 y 1927, se comienzan a entregar títulos de merced a longkos y/o caciques para asegurarles la propiedad de un retazo de tierras, delimitándose de esa forma reducciones o reservas especiales para la población indígena.

A mediados del siglo XX, esta política de radicación sufrió un cambio importante, marcado por la división de las comunidades indígenas, y que buscaba lograr la integración definitiva de los mapuche a la sociedad y nación chilena. El desarrollo económico, la educación y la libertad

⁴³ Saavedra Parra, Alejandro, “Estado chileno y legislación indígena”, en Armando MARILEO, *et al.*, ¿Modernización o sabiduría en tierra mapuche? Santiago, Librería San Pablo, 1995, p. 171.

asegurada por propiedad individual de sus hijuelas de tierra, constituyeron las nuevas herramientas de una política estatal que buscaba la “civilización” definitiva de los indígenas. Este es el inicio de una política que buscaba a través de la desorganización de las estructuras políticas y sociales de los indígenas, y mediante la penetración de la lógica del libre mercado en las comunidades, una solución definitiva a la problemática indígena⁴⁴.

Entre los años 1970 y 1973 la política de reducción y terminación tuvo una pausa durante el gobierno de la Unidad Popular. Vía la reforma agraria, tomas de terrenos y promulgación de una nueva ley indígena, cerca de 100.000 hectáreas fueron entregadas a comunidades mapuche. Se crearon cooperativas indígenas, se intentó promover el desarrollo económico, social y cultural de los mapuche, y se buscó el fortalecimiento de los espacios comunitarios, aunque esta estrategia a veces se alejaban de la lógica sociocultural originaria.

Un último momento que se debe considerar en este análisis comienza el año 1989 con la firma del Acuerdo de Nueva Imperial, entre las organizaciones mapuche y la Concertación de Partidos por la Democracia, encabezada en ese entonces por su candidato a presidente Sr. Patricio Aylwin Azocar. Pareciera iniciarse una nueva época en las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas. Sin embargo las medidas y políticas implementadas en diversas materias que afectaban a los pueblos indígenas no siempre satisfacían sus demandas. La complejidad de la realidad de los pueblos indígenas no han sido captadas en su esencia por la nueva normativa y queda pendiente la evaluación de aquellas perspectivas como el etnodesarrollo o multiculturalismo que hoy representan conceptos asociados a la implementación de las nuevas políticas indígenas y que también marcan las relaciones del Estado con los pueblos indígenas.

3.1. LA COLONIZACIÓN Y CONQUISTA MILITAR DE LA ARAUCANÍA.

El proceso histórico que llevó a los mapuche a perder su independencia y soberanía como pueblo indígena y convertirse en una minoría étnica sometida a una opresión que combina factores económicos, políticos y culturales, responde a múltiples dinámicas que se conjugaron para conseguir este resultado. La instauración de la hegemonía nacional chilena no se logró mediante la utilización de las armas, ni tampoco producto de los esfuerzos por lograr la

⁴⁴ Guillaume Boccara et Ingrid Seguel-Boccara, <http://nuevomundo.revues.org/594#tocto1n2>.

asimilación de los indígenas mediante los mecanismos fronterizos de la convivencia pacífica. Un proceso de colonización espontánea la cual no es impulsada por el Estado, tuvo diversas manifestaciones, entre ellas la explotación del carbón, llegada de tecnologías modernas, planta telefónica y ferrocarril, etc.

En paralelo el Estado implementó diversas normativas que a pesar de su aparente fin regulador y protector de los intereses indígenas, buscaban y tendían a reforzar la dinámica anexionista y de colonización agrícola. Mediante la ley 1.835 y normativas dictadas posteriormente, sobre denuncios de tierras baldías se permitió la adquisición de grandes extensiones de terrenos, desconociendo totalmente el sistema de tenencia y ocupación de tierras por parte de las comunidades indígenas. Por otra parte, mediante la Ley de colonización se buscó establecer las bases para la posterior llegada de colonos extranjeros. Se buscaba por parte de las autoridades reforzar dos líneas de acción: la civilización y el progreso por una parte, y la utopía agraria por el otro. Como expone Carmen Norambuena (1998), la primera idea apuntaba a que el contacto con la civilización de los europeos permitiría la transformación de los indígenas y sus deficientes costumbres. El segundo aspecto estaba enfocado a poner en producción aquellas tierras que estaban en manos de los indígenas y que no eran trabajados en forma racional y que se presentaban como verdades desiertos demográficos. Como consecuencia directa de esta política, se logró instalar en las provincias del sur del país aproximadamente 7.000 colonos provenientes del viejo continente.

Mediante la proclamación de la ley de colonización de 1.845, se inicia una política que busca la acabar con la soberanía autóctona de los indígenas, a través de diversas decisiones medidas legislativas unilaterales que no consideran los acuerdos asumidos en el pasado mediante los parlamentos republicanos. En definitiva, la política indígena durante este período ya no estaba enfocada a establecer relaciones comerciales o alianzas políticas con los indígenas, el objetivo era desde ahora conquistar el territorio que permanecía libre mediante la conquista militar, ubicar a la población indígena en reservas con territorios cada vez más reducidos, despejar los terrenos “valdíos” para el asentamiento de los nuevos colonos e incentivar la explotación “racional” del suelo; todo en directa relación con negar la posibilidad de ejercicio de soberanía de los indígenas sobre sus propios terrenos, facilitando la apropiación de dichas tierras tanto por parte del Estado como por parte de particulares, bajo la figura de un despojo legal.

En este escenario, en conformidad con la doctrina dominante de la época se sostenía que los únicos derechos territoriales válidos eran los existentes en aquellas sociedades organizadas según las formas de políticas modernas, caracterizadas en el Estado. Debido a esta dominación ideológica de las “sociedades civilizadas”, se debía combatir la “barbarie” de los indígenas y hacer caso omiso a sus derechos, porque en ellos se encarnaba esa “raza salvaje y perversa”, que posee “una crueldad congénita y horripilante” como lo mencionaba en sus discurso el diputado e historiados Benjamín Vicuña Mackenna⁴⁵.

3.2. RADICACIÓN INDÍGENA Y MARGINACIÓN SOCIOHISTÓRICA.

Desde el sometimiento de los mapuche, las autoridades nacionales dictaron medidas tendientes a fortalecer la ocupación de las tierras conquistadas y establecieron un marco jurídico e institucional que les permitiera regular las relaciones entre el Estado, los particulares y los indígenas. En general esta política indígena post-pacificación se centró en el tema territorial; se buscaba delimitar los espacios de influencia entre el Estado y los particulares. En este sentido, y en vista del objetivo de normalización y organización de estas medidas, sin duda los indígenas no fueron los verdaderos destinatarios de las distintas leyes y políticas, lo central era lograr una regularización legal mediante la ocupación, distribución, transferencia y delimitación de la propiedad indígena.

Los mapuche vistos como un pueblo derrotado, se transformaron en sujetos del derecho y perdieron toda visibilidad, desde su particularidad cultural, frente al Estado-Nación que veía como exitoso el proceso de chilenización de los indígenas. Los tres ejes que definieron la acción del estado en territorio mapuche fueron la radicación indígenas, la enajenación de tierras fiscales en subastas públicas y el otorgamiento gratuito de terrenos a colonos; esto produjo en los indígenas un proceso de constricción en las reducciones, un proceso de campesinización y de empobrecimiento de la población, y una pérdida del patrimonio colectivo indígena.

La radicación como parte central de la política indígena y no indígena del Estado, fue pensada como una medida de espera. Aun cuando las reducciones son vistas como verdaderos espacios

⁴⁵ Casanueva, Fernando. “Indios malos en tierras buenas. Visión y concepción del mapuche según las élites chilenas del siglo XIX”, en Jorge PINTO RODRIGUEZ 1998, pp. 55-131.

de exclusión cultural, también resultaron ser un lugar de reestructuración y resistencia cultural frente al modelo hegemónico; sin duda un efecto perverso y secundario que se desprende de esta política segregacionista, y que no es esperado ni querido por el Estado chileno. Al despreocuparse de la situación económica, social y cultural indígena, al aislar y concentrar la población mapuche en reservas, las autoridades crearon las condiciones para que esta cultura se reprodujera y que la identidad autóctona perviviera. Así es como en ausencia de una política indigenista asimilacionista o integracionista coherente, la especificidad mapuche se mantuvo.⁴⁶

Sin embargo, esta situación de subordinación tuvo su precio: la marginación en donde los mapuche tendieron a desaparecer del escenario nacional; y el empobrecimiento económico producto de la restricción al acceso a sus tierras. Desde que las autoridades y las elites chilenas comienzan a pensar a la nación como blanca, europea o criolla y que el Estado se erige sobre bases centralistas se determinó la exclusión del mapuche no sólo de la sociedad nacional sino también de la historia del país.

3.3. DIVISIÓN DE LAS COMUNIDADES Y POLÍTICA ASIMILACIONISTA: LA INTEGRACIÓN FORZADA.

A fines de los años 20 la política indígena estuvo caracterizada por su objetivo asimilacionista y por buscar la subordinación social y cultural de los indígenas del sur del país. Durante este período también cobra relevancia el protagonismo de las organizaciones indígenas y el aporte de sus dirigentes; estos se transformaron en actores sociales y políticos relevantes que buscaban influir en la definición de nuevas normativas dictadas en relación a la división de las comunidades y a la recuperación de las tierras usurpadas.

Si bien, entre los dirigentes y representantes indígenas se podían encontrar variadas opiniones en relación al tema de la división de las comunidades, todos coincidían en que el sistema de reducciones resultaba totalmente insatisfactorio. La escasez de tierra, el aislamiento, la marginación y la ruptura con las jerarquías tradicionales constituían los mayores obstáculos al adelantamiento de la entonces llamada “raza araucana”.⁴⁷ Para el

⁴⁶ Guillaume Boccara et Ingrid Seguel-Boccara, <http://nuevomundo.revues.org/594#tocto1n2>.

⁴⁷ Guillaume Boccara et Ingrid Seguel-Boccara, <http://nuevomundo.revues.org/594#tocto1n2>.

período comprendido entre 1931 y 1971 el total de comunidades divididas fue de 832 y dada la fragilidad de las leyes que protegían dichos territorios, se calcula que alrededor de 100.000 hectáreas de las antiguas comunidades pasaron a manos de latifundistas o particulares no indígenas.

El proyecto homogenizador progresivamente fue interviniendo en todos los sectores de la realidad social de los indígenas. Se produce una violencia simbólica que originó que para muchos indígenas la lucha contra la discriminación se asociara con el esfuerzo por asimilar la cultura nacional y con la lucha por lograr ascender socialmente en la estratificación de clases. Tal como expone Cantoni, al final de esta etapa “la cultura mapuche se preservó como cultura de enclave reforzada por elementos característicos de una cultura de resistencia”⁴⁸. A nivel educacional la intervención con el afán de dominación de los indígenas se logra mediante la creación de centros educacionales en las reservas, se multiplica la presencia de escuela en los sectores rurales imponiendo la perspectiva cultural occidental, acentuando la dinámica de aculturación impuesta pero sin entregar verdaderas oportunidades de inserción en la sociedad dominante⁴⁹. En este sentido, la educación monocultural y monolingüe representa por excelencia el instrumento de control social y de inserción social basada en la subordinación; esta realidad, a la vez, se puede ver replicado en los programas de salud, los cuales son considerados las concepciones propias de la cosmovisión indígena, asociados a los conceptos de cuerpo y enfermedad.

En este sentido, el Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato (2009) expone que los instrumentos y políticas del Estado que buscaron la homogeneización cultural de la sociedad chilena vieron en el desarrollo de las escuelas rurales el medio de imposición del castellano como lengua única, la comprensión de una sola historia nacional, una cultura y un tipo de conocimiento básico común para todos los chilenos. Si bien muchas comunidades y pueblos lograron mantener sus propias costumbres, lenguas y especificidades culturales, en muchas otras partes la educación estatal jugó un papel central en la asimilación y disolución de las diferencias etnoculturales de los indígenas. La contradicción de este proceso radica en que al mismo tiempo, los pueblos indígenas fueron requiriendo mantener sus tradiciones y particularidades para la sobrevivencia cultural y adquirir las herramientas que se les

⁴⁸ Cantoni, Wilson (1972) “Relaciones del mapuche con la sociedad nacional chilena”, en Relaciones interétnicas en Bolivia y Chile. Santiago, Escuela Latinoamericana de Sociología”. Pp. 227-332

⁴⁹ Guillaume Boccara et Ingrid Seguel-Boccara, <http://nuevomundo.revues.org/594#tocto1n2>.

imponían, como la lengua castellana, para conquistar o reclamar sus legítimos derechos de ciudadanía⁵⁰.

No obstante, siempre existió una voz crítica a este tipo de políticas. Al respecto el dirigente y profesor Don Martín Alonqueo, señala que los Jueces de Indios “...no operan de acuerdo con la ley que tiene apariencia proteccionista, pero que realmente no lo es, porque han sido incapaces de solucionar los problemas mapuches de tierras, favoreciendo siempre a los particulares compradores de acciones y derecho...”, concluye Alonqueo sosteniendo que “... los mapuches han perdido la fe y confianza en la justicia, porque han sido y son víctimas de enormes tramitaciones inútiles y los han empobrecido miserablemente por la acción nefasta de los rúbulas que pululan alrededor de los juzgados...”⁵¹.

3.4. RECONOCIMIENTO DE LAS CULTURAS INDÍGENAS Y EL SURGIMIENTO DE LAS POLÍTICA DE INTEGRACIÓN.

La nueva dinámica social, económica y cultural en que se introducía el país durante los años 60 y que desembocó en la formación del gobierno de la Unidad Popular, también tuvo sus efectos en el tema indígena. En primera instancia, el impulso de la reforma agraria afectó a un porcentaje importante de la población indígena del sur del país, situados en su mayoría en los sectores rurales. En segundo lugar, el reconocimiento de las particularidades culturales de los indígenas representa un esfuerzo de parte del Estado por asumir el problema de participación efectiva de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional y de su inserción en la sociedad nacional desde una visión pluralista.

Sin embargo, aun cuando se reconoce que no se pudo escapar del todo de las ideas limitantes que buscan la asimilación de los indígenas, las políticas implementadas durante este período se pudieron diferenciar de la perspectiva asimilacionista revisadas con anterioridad; en este sentido, se reconoció la existencia en el territorio nacional de variados grupos culturales que se diferenciaban del resto de la población nacional. El reconocimiento de esta realidad elevó la

⁵⁰ Comisión Presidencial para Asuntos Indígenas (2009) “Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas “. Santiago de Chile. Pág.38

⁵¹ Comisión Presidencial para Asuntos Indígenas (2009) “Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas “. Santiago de Chile. Pág.37

cuestión indígena a considerarlo un problema de país y reconocer que existía una deuda histórica por parte del Estado con los indígenas.

Al existir un reconocimiento oficial de la existencia de despojo, marginación y discriminación para con los indígenas, el Ejecutivo abrió el camino del reconocimiento de las antiguas reivindicaciones indígenas asociados a la recuperación de las tierras usurpadas. Esta política representa el primer esfuerzo de parte del Estado chileno por implementar una política netamente indigenista; sin embargo, dicha política no estuvo ajena al encauce en base a la propia ideología política del momento⁵². Evidentemente, las normas educacionales contenidas en la ley no parecían considerar la existencia de pautas propias de la cosmovisión indígena, así como la existencia de un idioma propio o el considerar la implementación de un programa intercultural bilingüe; pero pese a estas limitantes la política y los reconocimientos realizados por el gobierno de turno marcó un precedente en la historia chilena respecto del tema indígena y sentó las bases para la construcción de una nación pluralista.

Para la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos indígenas (2009) este período es de importancia pues abre las puertas a nuevas relaciones de la sociedad criolla y chilena con las sociedades indígenas. Se inaugura un nuevo foco de acción frente a una política que ha conducido al exterminio o al arrinconamiento de las comunidades, que para ese entonces se encuentran en situaciones de miseria y aislamiento extremo. El Estado comienza a desarrollar diversas políticas, la mayor parte de ellas muy erráticas y manteniendo aún la idea asimilacionista, pero en condiciones de mayor respeto y protección⁵³.

3.5. POLÍTICA INDÍGENA EN EL REGIMEN DICTATORIAL NEOLIBERAL.

El inicio del régimen dictatorial instaurado en Chile representó el estancamiento del proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y posterga el debate en torno a temas de etnodesarrollo y pluralismo cultural en el territorio nacional.

⁵² Valenzuela, Mylene (1992). La legislación mapuche y la política indígena del Estado chileno. Santiago, Tesis, Universidad de Chile. Pag.47

⁵³ Comisión Presidencial para Asuntos Indígenas (2009) "Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas ". Santiago de Chile. Pág.38

Después de terminado el gobierno de la UP, se reanudaron los proceso de división de las comunidades, proceso que vio sus inicios en los años 20. Sin embargo, en este período se buscaba imponer la política socio-económica general de inspiración neoliberal que tenía como fin último hacer del país una nación de pequeños propietarios individuales y de esta forma lograr acabar con el problema indígena. Para lograr dicho objetivo se establecieron dos decretos cuyos directrices tenían relación con: 1) acelerar el proceso de división y liquidación de la vida en comunidad por parte de los indígenas y con estas acciones terminar con la discriminación positiva contenida en las normativas creadas en gobiernos anteriores. 2) acabar con la existencia legal de los indígenas: producto del proceso de división de comunidades o reservas indígenas, dichas propiedades al inscribirse en el Conservador de Bienes Raíces dejaron de considerarse tierras indígenas e indígenas a sus dueños o adjudicatarios, con lo cual el Estado buscaba poner término al recurrente problema mapuche, mediante una política asimilacionista. La nueva legislación, elaborada sin participación alguna de los pueblos y organizaciones indígenas, decretó la muerte del *homo indigenus* y el nacimiento de un hombre nuevo, “más libre y más racional”, el *homo economicus chilensis*⁵⁴.

Para las autoridades de la época esta estrategia de división de las comunidades era la solución para terminar con el problema del minifundio y permitir el desarrollo económico de la región. La distribución desigual de capital entre la población indígena y no-indígena, y la pauperización de las condiciones de vida de los indígenas presentes en los sectores rurales y urbanos del país, hacían probable que la concentración de las tierras quedara en manos de aquellos que estaban más provistos de capital económico, cultural, social y político. Sumado a esto, la penetración del sistema de libre mercado en las reservas y comunidades indígenas generó un aumento de la diferenciación económica y social entre las unidades familiares de los indígenas.

Para Rupailaf (2002), los objetivos planteados por la política en este período se resumen en lo siguiente:

- “Lograr la plena integración de la raza mapuche a la nación chilena”. Esto representa el propósito declarado de la política de Pinochet, sin embargo el propósito oculto no era otra que la asimilación total de los indígenas. Es decir, en el ideario político del régimen dictatorial los indígenas no existían. Eran todos chilenos.

⁵⁴ Guillaume Boccara et Ingrid Seguel-Boccara, <http://nuevomundo.revues.org/594#tocto1n2>.

- En el ámbito social, el objeto era *“desarrollar una política agresiva para erradicar la marginalidad del pueblo mapuche”*, es decir, se reconocía un problema latente, el cual era el de la pobreza y marginalidad y por tanto la estrategia era la de focalización de recursos, mediante planes y programas subsidiarios.
- Finalmente otro propósito declarado era *“promover el pleno acceso a la propiedad individual mediante la entrega de títulos de dominio a los mapuches”*. Se pensaba que con el acceso a la propiedad privada sobre la tierra, los mapuches elevaban su status social y que ellos le permitía presentarse en la sociedad sin ninguna traba para exigir sus derechos como cualquiera de los habitantes de la comunidad nacional.

El razonamiento de que la privatización de las tierras y el acceso al mercado era condición esencial para superar la marginalidad y la pobreza nunca estuvo más lejos de la realidad, pues con ello no sólo se consolidaba un proceso injusto sino que se legitimaba la desintegración cultural del pueblo mapuche. La tierra era para quien tenía los medios para hacerla producir y además era capaz de competir. El que no entraba en este razonamiento simplemente “no era viable” y por tanto quedaba al margen de dicho proceso.

Durante este período, se vivenció con fuerza la dicotomía civilización-barbarie, permitiendo retomar con fuerza la instauración de un centralismo que no reconocía otras estructuras económicas ni culturales que las oficialmente permitidas por la autoridad. Esta ideología basada en la doctrina de la Seguridad Nacional, exigía desde el orden geopolítico, la eliminación de los mapuche, como elementos disociadores de la unidad nacional.

No obstante la manipulación política, la imposición de la división de las comunidades, la propaganda política del régimen, la censura de los medios de comunicación alternativos, los mapuche avanzaban en nuevas estrategias de acción y movilizaciones. Las organizaciones perfilaban su propuesta de alianzas con los sectores sociales y políticos opositores a la dictadura militar.

3.6. LA LEY INDÍGENA DE 1993: ¿NUEVAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO CHILENO Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS?

A fines de los años setenta y principio de los ochenta se crearon numerosas organizaciones mapuche, aun cuando no presentaban un arraigo importante con las comunidades y su representatividad era bastante limitada. Sin embargo, estas organizaciones lograron incorporar sus demandas y el tema de los pueblos originarios al movimiento político de la lucha por la recuperación de la democracia y en específico a la plataforma de la Concertación de Partidos por la Democracia.

Es así como en 1989 se suscribe un Acta de Compromiso entre el candidato de los partidos de la Concertación, Patricio Aylwin y las organizaciones indígenas. Cuando retorna la democracia al país, se crea como primera medida del entonces presidente, la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI), entidad que tenía como misión la elaboración de un proyecto de ley indígena. Debido a la tradición centralizadora y hegemónica de Chile, sumado a los intereses económicos en juego, no era extraño que este proyecto de ley sufriera considerables modificaciones antes de ser aprobada por el congreso, tendiendo como principal reparo que los partidos de oposición ligados a la derecha conservadora cuestionaran la utilización del término “pueblos indígenas” en dicha ley, debido a que esto representaba una amenaza latente contra el carácter unitario del Estado y la Nación Chilena. En este sentido, la ley 19.253 sólo reconoció, por medio de su artículo 1º, a las principales etnias presentes en el territorio nacional, hecho que negaba el reconocimiento de sus identidades como pueblos.

En resumen, la nueva ley indígena pese a las modificaciones que sufrió antes de su promulgación, destaca el carácter multiétnico de la Nación Chilena y pone su centro en la necesidad de promover el “desarrollo indígena con identidad”. Desde esa perspectiva, esta nueva normativa evidencia un avance en torno al reconocimiento de los derechos de los indígenas de todo el país.

Así, como expone José Martínez Cobo (1986) esta nueva política combina la fusión y el pluralismo, dejando atrás un siglo de una política deliberadamente asimilacionista. Según el autor combina la fusión, ya que los programas interculturales pretenden el surgimiento de una nueva cultura; y pluralismo, debido a que a través de la promoción y protección de los diversos estilos de vida y territorios de los indígenas presentes en el país se busca preservar la especificidad cultural indígena, reconociendo la pluralidad de la Nación chilena. En síntesis,

estas acciones responden en estricto rigor al Programa de Gobierno de la Concertación y sus bases programáticas, cuyo marco referencial estuvo basado en el pluralismo cultural y en el reconocimiento pleno por parte del ejecutivo de los derechos políticos, sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas.

Sin embargo, a pesar de que la ley indígena representó una evolución en la forma de abordar la cuestión indígena en el país, hoy en día esta ley evidencia síntomas de su limitación que padece frente a una realidad que va evolucionando. En primera instancia, a nivel jurídico se observa que al no reconocer la existencia de diversos pueblos indígenas, la ley se ubica en una posición bastante conservadora respecto de las normativas internacionales vigentes⁵⁵. En segundo lugar, esta ley al no considerar los tratados anteriores firmados entre las Naciones Indias y la Corona Española tampoco logra integrar por completo lo establecido en materia de derechos de los pueblos indígenas. Por otra parte, al no considerar el asunto del derecho consuetudinario, sigue reconociendo como derecho único y oficial el que se desprende del Estado chileno, siendo este el único orden jurídico existente.

Durante el gobierno de Eduardo Frei (1994-2000) se continuó profundizando en los puntos sustantivos del acuerdo establecido en Imperial. Se enfatiza en la modernización de la gestión pública, a través de la política “Plan de Desarrollo Interministerial”⁵⁶, donde se intentaba mejorar la calidad de vida de las comunidades indígenas y responder a sus necesidades más urgentes. Sumado a esto se desarrollaron diálogos comunales, en el marco del Pacto por el Respeto Ciudadano suscrito entre el presidente y las organizaciones mapuche. Esta serie de consultas buscaban recoger las demandas y propuesta indígenas para la implementación de políticas pertinentes. Sin embargo, no existió una política clara, sino que ésta más bien se definió a partir de un conflicto particular, generado por la construcción de una represa en territorio pehuenche.

Otro hito importante en materia de políticas públicas indígenas se dio durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos (2000-2006) donde se inició un nuevo proceso de conversación con los pueblos indígenas sobre la base de la política pública denominada “Nuevo Trato hacia los Pueblos Indígenas 2004-2010”, dando pasos importantes para involucrarlos en el desarrollo

⁵⁵ Guillaume Boccara et Ingrid Seguel-Boccara, <http://nuevomundo.revues.org/594#tocto1n2>.

⁵⁶ Este Plan contempló el desarrollo de cinco ejes de trabajo: Infraestructura y servicios; desarrollo productivo; cultura e identidad; salud y vivienda. Además involucraba el trabajo de los Ministerios de Planificación, Ministerio de Agricultura, Salud, Educación, Obras Públicas y Vivienda. Tenía como finalidad mejorar la calidad de vida de los indígenas y responder a sus necesidades más urgentes.

del país, privilegiando aspectos referidos a mecanismos institucionales, jurídicos y políticos que permitieran una plena participación, reconocimiento y goce de los derechos de los pueblos indígenas en un sistema democrático (Comisión Verdad y Nuevo Trato, 2003⁵⁷)⁵⁸. El mandato de la Comisión imponía la formulación de recomendaciones para un Nuevo Trato entre el Estado y la sociedad chilena con los Pueblos Indígenas. Para el cumplimiento de este mandato la Comisión se impuso la tarea de incluir en su análisis las siguientes materias concernientes al Nuevo Trato: a) demandas y propuestas formuladas por los Pueblos Indígenas; b) principales instrumentos relativos a los derechos indígenas vigentes en el ámbito internacional, en especial el Convenio 169 de la OIT; y c) legislación comparada y políticas relativas a la relación Pueblos Indígenas-Estado adoptadas en otros países, en especial en el continente americano⁵⁹.

Sin embargo, la denuncia, de parte de sectores del movimiento mapuche, una vez más, sobre la arbitrariedad de los criterios de la conformación de la Comisión Verdad y Nuevo Trato, llevó a la constitución de la COTAM, Comisión Autónoma Mapuche, que también contó con recursos estatales. Tal comisión elaboró un diagnóstico participativo en comunidades para la posterior formulación de propuestas políticas en todos los ámbitos: legal, económico, de salud, de educación, etc.⁶⁰

En relación al reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y la aprobación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), estos representaron los compromisos más importantes y trascendentes asumidos por los partidos de la Concertación. Para el Ejecutivo el reconocimiento constitucional venía a responder a la necesidad de consagrar y hacer un reconocimiento explícito en el instrumento jurídico más importante del país, los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales de los pueblos indígenas;

⁵⁷ Como respuesta a la insatisfacción existente entre los pueblos indígenas, en particular en el pueblo mapuche, con la política aplicada por el estado a sus comunidades e integrantes, y acogiendo las demandas de sus dirigentes en el sentido de analizar las causas históricas más profundas de esta situación, y no aquellas meramente coyunturales, el Presidente Lagos creó, mediante decreto presidencial, en enero de 2001, la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (CVHNT). Dicha Comisión estuvo integrada por más de una veintena de representantes indígenas y no indígenas, y su presidencia fue encomendada al ex Presidente Patricio Aylwin. La Comisión debía "informar acerca de la historia de la relación que ha existido entre los Pueblos Indígenas y el Estado", y "sugerir propuestas y recomendaciones para una nueva política de Estado que permita avanzar hacia un Nuevo Trato entre el Estado, los Pueblos Indígenas y la sociedad chilena toda."

⁵⁸ Figueroa, Verónica (2012) "Políticas públicas indígenas en Chile y el desafío de la interculturalidad en la gestión pública: primeras evidencias desde un estudio de caso". XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia. Pág. 2

⁵⁹ Comisión Presidencial para Asuntos Indígenas (2009) "Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas". Santiago de Chile. Pág.19

⁶⁰ Luna, Laura (2007) "Un Mundo entre dos mundos. Las relaciones entre el pueblo Mapuche y el Estado Chileno desde la perspectiva del desarrollo y de los cambios socioculturales". Pontificia Universidad Católica de Chile, sede Villarrica. Pág. 54.

esto representaba no sólo una consecuencia natural de integración de todos los sectores de la sociedad chilena, sino que sobretodo, representaba un deber. Por otra parte, la aprobación del Convenio 169 de la OIT y su presentación ante el Congreso, permitió revivir el debate en torno a dos conceptos que se encuentran presentes en la mentalidad de los chilenos: la defensa de la unidad nacional y del principio de la igualdad nacional. Ambos principios fueron argüidos en contra de la ratificación de este convenio, evidenciando con esto que aún se encuentran presentes rezagos de la antigua política asimilacionista.

Finalmente, las políticas indígenas impulsadas durante los gobiernos de la Concertación se enfrentaron constantemente a una evolución del movimiento y de las demandas indígenas. La agudización de los conflictos y la multiplicación de tomas y medidas de recuperación de terrenos han sido propicias para la aparición de coordinadoras y agrupaciones contestatarias a la intervención de la institucionalidad. Las demandas de ese entonces se relacionan con autonomía interna, búsqueda de la autodeterminación de la descolonización interna. Lo central ya no sólo apunta a exigir mayor participación de los indígenas sino que se exige al Estado un nuevo trato que contemple la posibilidad de determinar y decidir ellos mismos cuáles serán los caminos a seguir en el futuro. En este sentido, el problema mapuche ya no sólo es un problema de tierras sino que se ha transformado en un asunto de territorio.

3.6.1. PRINCIPALES HITOS DE LAS POLÍTICAS INDÍGENAS DE LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN.

Las políticas indígenas impulsadas durante el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1993) deben ser entendidas en un escenario de transición, en donde se busca entablar un proceso de normalización de la institucionalidad democrática y recomposición de las relaciones entre el Estado chileno y la sociedad civil. Para Gerardo Zúñiga (1999), este proceso de transición es entendido también como un proceso de adaptación de los diferentes actores sociales y políticos al nuevo contexto normativo e institucional que regulan las relaciones sociales dentro del país.

En específico, en lo referido a la temática indígena, con el entonces candidato a la presidencia se había llegado a generar un compromiso que contenía las propuestas unificadas de las organizaciones indígenas del país, las cuales habían sido incorporados al programa de gobierno de la Concertación y luego en el proyecto de ley que se sometió a discusión y que fue

la base de la Ley 19.253. Finalmente, esta discusión permite que el poder Legislativo apruebe una ley especial para los pueblos indígenas, la cual no está exenta de críticas, pues deja de lado algunas de las demandas más sentidas por sus protagonistas y la dirigencia indígena; entre las más importantes destaca el que no se les reconoce la calidad de “Pueblos”, sino que se hace alusión a “Etnias”, negándoseles así el derecho a la libre determinación.

Pese a lo anterior, se promulga la Ley 19.253, que entre otras cosas estipula la creación de una institucionalidad especializada en la temática indígena, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, y por ende partidas presupuestarias específicas para su implementación, representando este el principal hito en este ciclo marcado por la instalación de los gobiernos democráticos en Chile.

El año 1993 surge la CONADI como aquella institucionalidad encargada de recoger las demandas de los Pueblos Indígenas del país, apoyar el mejoramiento de las condiciones de vida de esta parte de la población y aún más importante, generara nuevas formas de reconocimiento de los pueblos indígenas. Dicha institucionalidad un organismo público, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación, reúne en su mismo cuerpo un organismo que aplica la Ley Indígena y otro encargado de las cuestiones de desarrollo indígena; teniendo como principal misión “...promover, coordinar y ejecutar, en su caso, la acción del Estado a favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural y de impulsar su participación en la vida nacional”. (Ley 19.253, Art. 39).

Este ambiente de negociaciones y coincidencia entre los pueblos indígenas y el Estado entra en crisis a partir de los énfasis de las medidas y acciones específicas llevadas a cabo bajo la administración de Eduardo Frei (1994-2000), sobre todo en el contexto mapuche. Para Correa y Mella (2010) el primer momento en que entra en conflicto la nueva Ley con los “intereses superiores del desarrollo nacional” es bajo este gobierno. En efecto, dicho interés superior es representado por la creación de la Central Hidroeléctrica Ralco, en el Alto Bio-Bio.

En este conflicto las presiones desde La Moneda se hacen notorias, terminando con la intervención abierta de la CONADI- cuyo Consejo señala la ilegalidad del Proyecto- expulsando a su Director Nacional y dando carta blanca a la empresa particular ENDESA, con lo que no solo se desarraiga a la población Pewenche de su territorio, sino que, además se

cortan las vías de encuentro de la sociedad chilena con el pueblo mapuche. (Correa y Mella, 2010)

Producto de las reivindicaciones de tierras iniciados en la Araucanía, los niveles de conflictividad durante estos años acaparan las portadas de los diarios y las pantallas de televisión. En este contexto, en el año 1997, un conjunto de comunidades de Lumaco ocupan diversos predios de propiedad ancestral mapuche, ante la nula respuesta del gobierno a su demanda y el no cumplimiento de las promesas de ampliación territorial hechas por los organismos del gobierno. A raíz de estos sucesos, se comienza a aplicar la Ley de Seguridad del Estado contra la dirigencia y comuneros mapuche, sindicados como autores de dichos hechos. Para Aylwin (2007) “la criminalización de la protesta mapuche”, es la forma en que el ejecutivo busca “contener el conflicto”, con medidas policiales, ignorando la complejidad de la demanda mapuche. Para Willem Assies (2006), la criminalización de la protesta indígena en el caso chileno es un ejemplo extremo de la mezcla de un “neoliberalismo armado” y políticas de reconocimiento limitadas y reducidas a un neoindigenismo o “multiculturalismo neoliberal”.

Hacia fines de su gobierno, y con el objeto de hacer frente al escenario de conflictos existente en el territorio mapuche, el presidente Frei crea una Comisión asesora en Temas de Desarrollo Indígena y convoca a las organizaciones indígenas a suscribir el denominado “Pacto por el Respeto Ciudadano”, firmado el 5 de agosto de 1999. Mediante este acuerdo se pretendía generar un compromiso para erradicar la violencia y la discriminación, además de anunciar medidas para promover el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos indígenas.

Por último se crearon las llamadas “Mesa de Diálogos Comunes”, instancias de consulta con comunidades mapuche, que tenían como propósito levantar información en torno a las demandas históricas de este pueblo. Sin embargo, estas mesas fueron percibidas por muchas comunidades como una gestión para bajarle el perfil al conflicto, plantear soluciones “asistencialistas”, y sobre todo para desconocer las demandas territoriales y deslegitimar el actuar de las organizaciones de dicho pueblo. (Correa y Mella, 2010) Coincidentemente, según señala Aylwin (2000), en los resultados de este proceso de consulta en la Araucanía, sorprende la escasa relevancia que le dan las organizaciones mapuche a la demanda de tierras.

De allí en adelante las demandas territoriales y las acciones tendientes a recuperar dichos espacios se trasladan a los Tribunales de Justicia y son muchos los dirigentes mapuche que deben enfrentar causas cuyo origen es la demanda territorial y que el Estado las ha transformado en asuntos de seguridad interior, en un principio, o solicitando la aplicación de la Ley antiterrorista, luego. (Correa y Mella, 2010)

Ricardo Lagos Escobar(2000-2006), inicia su gobierno en este clima de polarización absoluta, en donde el sectores empresariales y de la política conservadora exigían poner fin a la “violencia mapuche” e imponer el estado de derecho a través de la judicialización de las acciones de protesta y poner fin a lo que se había denominado “terrorismo mapuche”, tal cual lo señalase en ese entonces el senador del Partido Renovación Nacional Ignacio Pérez Walker, quien dijo a la prensa el 13 de marzo del año 2000, “... en caso contrario se irá directamente a un precipicio similar al vivido en Chiapas o por los colombianos, guatemaltecos o ecuatorianos..., en donde la guerrilla y el terrorismo se está adueñando de vastas zonas”.

En marzo del 2000, el gobierno propone formar una Mesa de Diálogo para abordar el “conflicto mapuche”, con una propuesta que involucrase a diversas partes, tanto indígenas como no indígenas y busca configurar una nueva etapa de relaciones con los pueblos indígenas en general y en particular con el pueblo mapuche. Esta instancia sesionó durante 50 días, al cabo de los cuales entregó sus resultados al Presidente y que contenía 16 propuestas de variada índole, destacando entre las más importantes la creación de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato y la implementación del Programa Orígenes. Para Alfredo Seguel (2007), la concreción del préstamo solicitado por el Gobierno ante el Banco Interamericano de Desarrollo BID, es una forma de fortalecer en ese entonces el proceso de “negociación” entre el gobierno y el pueblo mapuche. Los fondos del BID, que dieron lugar a la creación del Programa Orígenes, comienza a ocupar más intensamente la agenda de importantes líderes mapuche, pasando de cierta forma a un segundo plano otros temas reivindicativos, bajando así en algunos lugares la intensidad del conflicto, pero sin afrontarlo con profundidad.

Por otra parte, como respuesta a la insatisfacción existente entre los pueblos indígenas y en particular del pueblo mapuche, con la política aplicada por el Estado a las comunidades y sus integrantes, y acogiendo las demandas de su dirigencia en el sentido de analizar las causas históricas más profundas de esta realidad, el Presidente creó, mediante decreto presidencial, en enero del año 2001 la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (CVHNT). Dicha

Comisión estuvo integrada por más de una veintena de representantes indígenas y no indígenas, y su presidencia fue encomendada al ex Presidente Patricio Aylwin.

La Comisión tenía como principal objetivo *informar acerca de la historia de la relación que ha existido entre los Pueblos Indígenas y el Estado, y sugerir propuestas y recomendaciones para una nueva política de Estado que permitiera avanzar hacia un Nuevo Trato entre el Estado, los Pueblos Indígenas y la sociedad chilena en general.*

La Comisión funcionó por tres años y el 28 de octubre de 2003 dio a conocer su informe final en ceremonia oficial en La Moneda. Aunque conforme a su mandato fundacional no se trató de un informe de derechos humanos propiamente tal, ni tampoco de un informe sobre la contingencia, sino sobre las relaciones pasadas; este informe en su contenido central logra plasmar factores históricos que están detrás de las reivindicaciones territoriales de los pueblos indígenas y que pueden explicar el mal llamado “conflicto mapuche”. También en él se hacen diversas propuestas con miras a dar respuesta a tales reivindicaciones y a la superación de dichos conflictos. En lo medular, el informe de la CVHNT, que constó de cuatro extensos volúmenes, hizo un examen de la historia de los pueblos indígenas y de su relación con el Estado chileno, y formuló un conjunto de propuestas y recomendaciones para con dichos pueblos. (Aylwin, 2007)

Asimismo, el Programa Orígenes surge en el mismo contexto de creciente descontento que llevó a la ruptura del diálogo y la negociación política, por lo mismo el Programa nace bajo una lógica que busca contener el conflicto por parte del gobierno y como resultado de un diagnóstico (político y socioeconómico) conformado por un conjunto de supuestos que prevalecían ya en las políticas indígenas del período anterior, y en donde se consideraba que la cuestión indígena era principalmente un problema de condiciones de pobreza. Bajo esta lógica, se cae en la cuenta que la superación de la pobreza indígena a través de la aplicación de políticas de corte asistencialista y con identidad, permitirá contener el conflicto mapuche y el aislamiento de los grupos más radicalizados. (Bello, 2007)

En general el modelo del Programa es el mismo para todas las regiones del país, conservando su lógica organizacional mediante componentes y subcomponentes; no obstante, su implementación es diferente según la región donde se ejecute. Esta experiencia fue presentado como una idea innovadora destinada a dar una amplia participación a los pueblos indígenas involucrados, integrando temas y demandas de interés que hasta ese entonces

habían tenido una escasa acogida dentro de las políticas públicas del Estado. Sin embargo, para autores como Aylwin (2007), tanto el Programa Orígenes como la retórica del Nuevo Trato buscaban más bien mantener un statu quo en términos de la política indígena de gobierno que intenta contener, restringir e incluso reprimir las demandas mapuche, que al oponerse al avance de mega proyectos también están cuestionando el modelo de libre mercado y las prerrogativas de los grandes consorcios empresariales instalados en territorios indígenas.

3.6.2. EL GOBIERNO DE MICHELLE BACHELET Y LA POLÍTICA DEL RE-CONOCER: PACTO SOCIAL POR LA MULTICULTURALIDAD.

La política indígena desarrollada durante el gobierno de Michelle Bachelet tenía como principales lineamientos de trabajo, los compromisos asumidos en su Programa de Gobierno (2005) y los Acuerdos de Nueva Imperial II (2006), donde se habían comprometido tanto la aprobación del Convenio N° 169 de la OIT, como el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas presentes en el territorio nacional. Como expone Verónica Figueroa Huencho (2012), el acápite dedicado a los “Pueblos Originarios” en dicho programa, muestra con claridad que la política Re-Conocer no fue una política meramente reactiva, ya que varias de las iniciativas que serían presentadas y trabajadas tiempo después, se encontraban ya contenidos en este documento.

Para que la política Re-Conocer llegara a ser concebida, al inicio del gobierno de Michelle Bachelet se realizó un largo proceso de diálogo, que finalizó con el levantamiento de un conjunto de propuestas que la dirigencia presentó a la autoridad, en la que se hace hincapié en aumento de la participación de los actores indígenas, en contar con una política atinente a la realidad de los indígenas que se encuentran en los sectores urbanos, además de profundizar en los programas de educación y cultura. Las demandas estaban completamente expresadas y plasmadas en un documento que emanó desde la dirigencia; lo que correspondía, por ende, era hacer una evaluación sobre la satisfacción de dichas demandas.

Luego de realizar una autocrítica frente a lo realizado y no realizado en materia indígena por los gobiernos de Concertación, la entonces presidenta establece tres grandes líneas para su programa de trabajo: a) Pleno cumplimiento del Programa de Gobierno, de los compromisos de campaña y de los compromisos presidenciales; b) generación de las condiciones necesarias

para la construcción de un Pacto Social por la Multiculturalidad; c) creación de un esquema de gobernabilidad que facilitara la construcción de un Pacto Social por la Multiculturalidad. En esta línea, esta política fija una nueva agenda de discusión entre los pueblos indígenas y el Estado, mediante modificaciones al sistema político, reorganización del aparato gubernamental con la finalidad de atender de forma eficaz y eficiente la problemática indígena, paralelamente que se trabaja en el resguardo del cumplimiento de los compromisos asumidos previamente por el Estado. Conjuntamente que se propone y se trabaja en generar un cambio cultural que permita asumir el carácter multicultural de la sociedad chilena; lo que implica a la vez, asumir que en el país existen culturas distintas y que dentro de un Estado Nacional existen pueblos diferentes que era necesario reconocer, generando las estrategias para integrarlos en el desarrollo del país desde esta mirada multicultural. En este sentido, se fijan en esta política indígena tres áreas de trabajo: a) Sistema político, derechos e institucionalidad⁶¹; b) desarrollo integral de los pueblos⁶²; c) multiculturalidad y diversidad⁶³.

Según Verónica Figuera (2012), la política indígena Re-Conocer se caracterizó por pretender objetivos de alto alcance, pues no abarcaba un área en particular del problema indígenas (aguas o tierras), o una región específica, ni el trabajo con una étnica en específico, sino que abordó el problema de forma integral, abarcando una gran variedad de tópicos; siendo este, quizás, uno de los factores que dificultó su cabal implementación. Desde el punto de vista jurídico, dichas reformas fueron pensadas para el total de los pueblos indígenas del país y las

⁶¹ Plantea la realización de profundas modificaciones al sistema político, con lo que se hace referencia a la participación de los pueblos indígenas en el Congreso, en los Consejos Regionales y los Consejos Comunales. Además, se plantea la institucionalización de derechos para las comunidades indígenas en la Ley de Municipalidades (Nº 18.695), y en la de Participación Ciudadana, así como la participación en la definición de leyes que los afecten en cuanto indígena. Esta área se fundamenta en que “el perfeccionamiento del ordenamiento jurídico nacional debe tener por finalidad el establecimiento de bases sólidas sobre las cuales pueda fundarse y propiciarse una nueva y fecunda relación entre los pueblos indígenas, el Estado y el resto de la comunidad nacional”.

⁶² Esta área de trabajo profundiza y garantiza el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en el pasado entre el Estado y los pueblos indígenas en donde se procura su desarrollo económico, social y cultural, desde una perspectiva integral y respetando diversidad e identidad. Detalla los planes y programas en base a los cuales se pretende impulsar el desarrollo productivo y la innovación, respetando las particularidades políticas, sociales, económicas y culturales de los pueblos indígenas. Encomienda la preparación de una propuesta de desarrollo integral de las economías de los pueblos indígenas; el desarrollo y puesta en marcha del Programa de Conectividad Rural en caminos secundarios y vecinales priorizados; la reestructuración del Programa “Orígenes”; un programa de Infraestructura en vivienda rural, agua potable rural y uno de innovación. Reconoce derechos en las prácticas culturales, deportivas y religiosas de los pueblos indígenas, este es el caso del derecho de los pueblos indígenas a incidir en la educación de sus miembros. Además implementará iniciativas destinadas a fomentar la lengua y la cultura indígenas, el Programa Especial de Salud de Pueblos Indígenas y al de Hogares Indígenas.

⁶³ Este ámbito se define como parte fundamental de la nueva agenda de gobierno ya que estas acciones no sólo incluye al Estado y al gobierno sino a la sociedad en su conjunto. Busca la integración plena de los pueblos indígenas respetando sus diferencias y particularidades. Componente destinado a generar un cambio cultural que permita a todos los ciudadanos comprender y asimilar el carácter multicultural de nuestra sociedad. Enfatiza las condiciones de implementación de los proyectos de inversión, incluyendo un Código de Conducta Responsable para los proyectos de inversión en Áreas de Desarrollo Indígenas y tierras indígenas. Al mismo tiempo y por primera vez, se desarrollan políticas para áreas urbanas donde vive el 70% de la población indígena. Por último, se definen políticas específicas para cada de los pueblos que habitan el territorio.

reformas propuestas en este eje programático dan cuenta de aquello. Contar con un reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, la aprobación del Convenio 169 de la OIT, la participación indígena en el parlamento, son el reflejo de enfoque que busca desarrollar la política del Re-Conocer.

En esta política y a diferencia del resto de las políticas indígenas implementadas durante los gobiernos de la Concertación primó la urgencia de asumir una visión diferenciada a la hora de abordar las variadas realidades y problemáticas que afectaban a los pueblos indígenas. Se buscaba pasar de un clientelismo tradicional, la negación de la identidad étnica y la anulación de las diferencias culturales por medio de una perspectiva de integración social⁶⁴, a una postura participativa en base al reconocimiento de los pueblos desde sus particularidades.

Como expone Rodrigo Egaña (2011), desde los años 90 en adelante, la política indígena siempre fue asumida como una cuestión de pobreza marginalidad y, por lo tanto, como un tema que debía enfrentarse a través de políticas públicas orientadas a superar la pobreza. Lo que cambia fundamentalmente en esta política es que lo central del tema indígena está en los derechos de los pueblos y en la manera cómo estos pueden ejercer esos derechos en la sociedad. Esto se traduce en un cambio radical de perspectivas para observar la temática indígena, para definir los contenidos, instrumentos y métodos a ser usados en su implementación. Para Hopenhayn y Bello (2001), la emergencia étnica es, en este sentido, el reflejo de una incipiente conciencia ciudadana que busca cauces de participación y nichos de inclusión desde los parámetros de la diversidad cultural y la identidad. Lo anterior requiere encontrar nuevos modos de conjugar la dimensión universal de la ciudadanía y la sociedad civil con las diferencias específicas de estos pueblos.

Un segundo aspecto que caracteriza este cambio de enfoque, hace referencia a quien dentro de la sociedad asume la responsabilidad sobre la problemática indígena. En el pasado se entendía esta cuestión como tema de gobierno, ahora se aboga a que no solo el gobierno es responsable por dar una solución a las problemáticas indígenas en general, sino que el conjunto de la sociedad chilena y cada uno de sus actores es responsable de reconocer y construir una nación multicultural, superando la negación constante de la sociedad chilena a lo largo de sus historia republicana de la diversidad cultural y étnica existente en el país.

⁶⁴ Serrano, C y Rojas, C (2003) "El desarrollo desde la perspectiva del pueblo mapuche" en Serie de Estudios Socio/Económicos CIEPLAN, 2003, N°19.

En tercer lugar, otro elemento que se suma a esta búsqueda de cambio se refiere a la necesidad de transversalizar la acción pública en los temas indígenas, pasando de la concentración de las acciones en la CONADI, incluso en materias que le correspondía a otros ministerios y servicios públicos; a un enfoque en que se está asumiendo en forma compartida por el conjunto de la institucionalidad pública la respuesta a la diversidad de problemáticas indígenas. Desde el punto de vista de la administración pública se buscó la modernización de la institucionalidad que aborda los temas indígenas. Por otra parte, la creación de la Subsecretaría Indígena, la identificación y gestión íntegra de las partidas presupuestarias del mundo indígena en el presupuesto nacional y la creación en cada Ministerio de una Unidad de asuntos Indígenas⁶⁵, rescata nuevamente la idea de abordar los temas indígenas desde una perspectiva integral, versus la centralidad, que hasta ese entonces, se estaba logrando con el quehacer en la CONADI.

En definitiva, una larga historia de tensiones entre los pueblos indígenas y el Estado chileno, junto con una tradición insuficiente de las políticas indígenas para dar cuenta de las variadas necesidades de los pueblos, constituyen el marco de referencia desde cual surge no sólo esta política sino todas las políticas desarrolladas durante la década del noventa. Esta iniciativa busca materializar un nuevo vínculo entre el Estado y los pueblos indígenas, al promover un diálogo horizontal e inclusivo, sustentado en una comprensión holística y pertinente, que defina el objetivo central del “desarrollo integral”⁶⁶, entendido como el proceso de instalación de capacidades en los miembros de las comunidades indígenas para una participación efectiva en las instancias de toma de decisiones, y de una “oferta culturalmente pertinente” que permitiría la adecuación de los mecanismos de la política social a la realidad cultural de los pueblos indígenas.

La articulación de todos estos enfoques busca que la política Re-Conocer sea el inicio de la emergencia de la “interculturalidad”, entendida como la “generación de espacios sociales donde pueden dialogar de manera horizontal las visiones e instituciones de los pueblos indígenas con las de la sociedad nacional”⁶⁷.

⁶⁵ Ver Instructivo Presidencial que implementa iniciativas de Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad. Santiago, 25 de junio de 2008.

⁶⁶ Eje articulador del Programa Orígenes el cual es definido como un Programa multifase cofinanciado por el Estado de Chile y un contrato de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo. Su segunda fase de implementación, que se inicia en el año 2006 y se proyecta hasta el 2011.

⁶⁷ Valenzuela, R y Perafán, C (2006) Ciclo de trabajo del Programa Orígenes Segunda Fase. Programa Orígenes, Santiago, 2006.

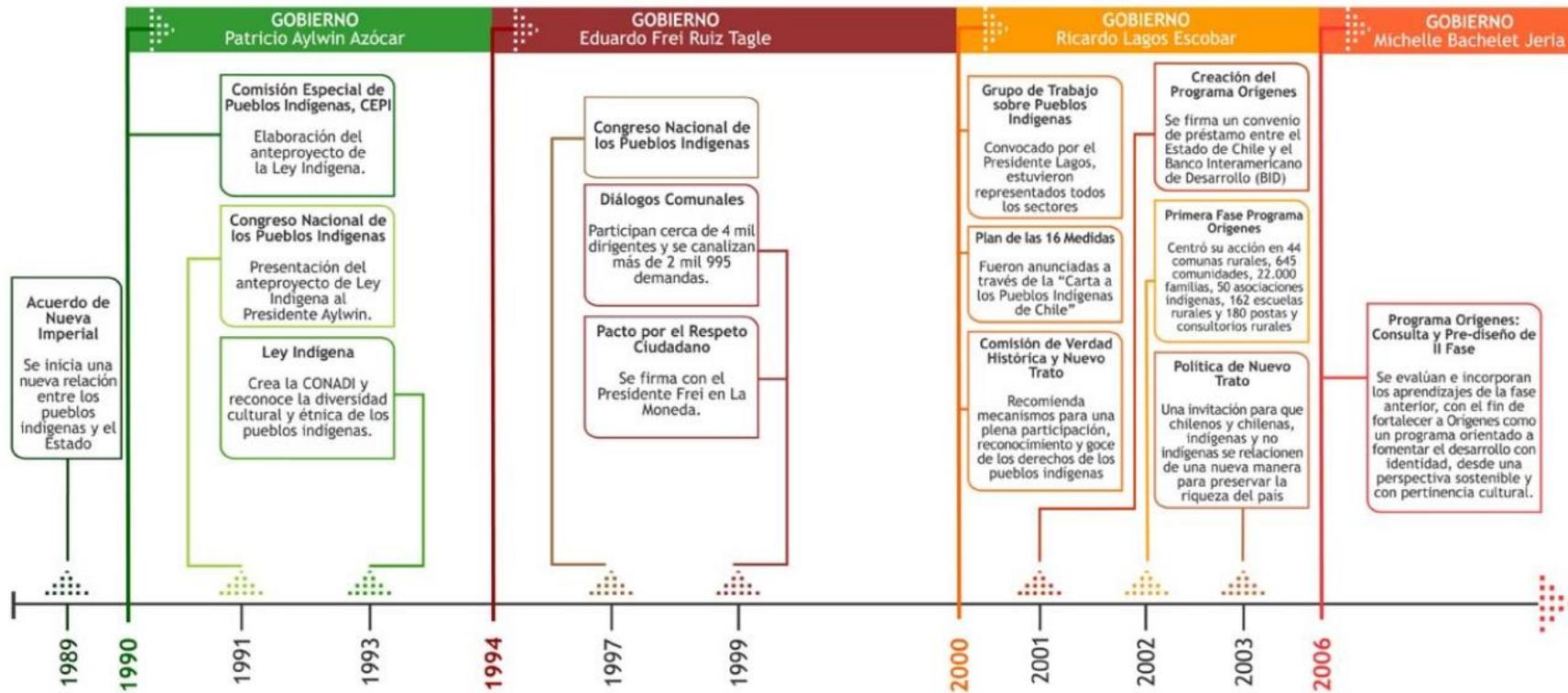
No obstante, pese a las evidentes transformaciones experimentadas en materia indígena en Chile, éstas siguen causando un amplio debate, aún perduran críticas que apuntan a que las políticas indígenas aún siguen supeditadas a los requerimientos del modelo neoliberal de las sociedades capitalistas, lo que transformaría el derecho a la diferencia en una forma de gobernabilizar dicha diferencia⁶⁸. Paralelamente, como plante Aylwin (2001) y Saavedra (2002), se ha evidencia una focalización contradictoria desde los gobiernos hacia los pueblos indígenas, que fluctúan entre la represión, evasión y diálogo. Para Álvaro Bello (2002), esta nueva propuesta de políticas indígenas sigue caracterizándose por lo que se puede denominar colonialismo interno, ampliamente conocido en las políticas públicas de América Latina, por ocultar la existencia de pueblos indígenas en un territorio definido, impidiendo así que se establezcan relaciones basadas en el respeto mutuo y la convivencia intercultural. Al parecer y a pesar de los esfuerzos realizados, los indígenas mantienen el mismo estándar que lograron cuando “entran” al recién inaugurado Estado nacional, se les niega su condición de indígenas, su cultura, su historia; estos elementos no tienen valor alguno para el Estado y la sociedad chilena en general, por el contrario se realiza un reconocimiento del “indio” desde políticas planificadas de aculturación, lograda mediante una “educación extractiva”, monolingüe y monocultural, que buscaba chilenizar o asimilar a los indígenas sometidos a las leyes y las costumbres chilenas .

A nivel empírico, variados estudios han expuesto que estas políticas son percibidas como ajenas, desligadas de las prioridades de los pueblos indígenas e incluso descalificadoras. En este sentido, para autores como Serrano y Rojas (2003) las principales críticas apuntan a la ausencia de participación y autonomía, y a la poca efectividad de las políticas públicas para resguardar a los pueblos indígenas de las consecuencias de un modelo económico y sociocultural que no los acoge en su especificidad.

⁶⁸ Morawitz, L (2008) La comunidad como efecto de la comunidad. Los gobiernos de la Concertación, el Programa Orígenes y las comunidades indígenas en San Pedro de Atacama, CLACSO.

Figura N°1

Políticas indígenas implementadas durante los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia.



Fuente: Programa Orígenes 2006. Pág.5-6. http://www.origenes.cl/images/Pdf/primera_fase/intro.pdf

3.6.2.1. PROGRAMA ORÍGENES: EN BUSCA DEL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS.

Durante abril del 2008 la presidenta de ese entonces; Michelle Bachelet, anuncia la puesta en marcha de una nueva política indígena denominada “Re-Conocer. Pacto Social por la Multiculturalidad”. En su plan de acción se describen un conjunto de iniciativas a desarrollar durante los siguientes dos años de gobierno. Esta nueva política indígena surge de la premisa de que en el país ha experimentado avances significativos en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas; sin embargo, a pesar de esto persisten situaciones de conflicto que vienen a limitar las posibilidades de profundizar en los avances de estas medidas.

En este contexto y como una de las medidas centrales de esta nueva política surge la reestructuración del Programa “Orígenes”; en este sentido se buscó realizar los ajustes necesarios para dar continuidad al trabajo realizado en la primera fase del programa y focalizando los recursos en proyectos directos con comunidades y familias indígenas, así como optimizar la participación de otros ministerios y servicios públicos en este programa.

El Programa Orígenes nace de la fuerte y sostenida demanda de la población de los pueblos originarios chilenos por mejores condiciones de vida y el reconocimiento de su identidad por parte del Estado y la sociedad en general. En este sentido, el fin, propósito y componentes del Programa buscan ser coherentes con la descripción de los problemas y necesidades planteadas desde las comunidades de los pueblos indígenas focalizados.

Desde sus inicios el Programa Orígenes reconoce la importancia de avanzar en la creación de espacios de participación a las comunidades indígenas, de manera articulada, transparente y descentralizada. Su énfasis apunta a fortalecer la capacidad de gestión de las comunidades participantes, promoviendo prácticas que conduzcan a generar espacios socio-territoriales donde el desarrollo sea sustentable. Y su objetivo central es contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de comunidades indígenas asentadas en áreas rurales de los pueblos aymara, atacameño, quechua y mapuche. Además de promover el desarrollo con identidad de

comunidades indígenas, fortaleciendo sus capacidades y generando mayores oportunidades en su entorno público⁶⁹.

El diseño del Programa Orígenes define la centralidad del "desarrollo integral" como el proceso de instalación de capacidades en los miembros de las comunidades indígenas para una participación efectiva en las instancias de toma de decisiones, y de una "oferta culturalmente pertinente" que permitiera la adecuación de los mecanismos de la política social a la realidad cultural particular de los pueblos indígenas. La articulación entre estos ejes conduciría a la emergencia de la "interculturalidad", entendida como la "generación de espacios sociales donde pueden dialogar de manera horizontal las visiones e instituciones de los pueblos indígenas con las de la sociedad nacional" (Valenzuela y Perafán, 2006, p. 12). A través de esto se accedería al "desarrollo con identidad", entendido como el desarrollo de los pueblos indígenas a partir de sus expresiones culturales e identitarias⁷⁰.

En específico, el Programa Orígenes⁷¹ mediante su subprograma de desarrollo integral de las comunidades indígenas tiene como objetivo fortalecer a las comunidades indígenas en su capital humano, social, cultural, natural, físico y patrimonial. Este subprograma comprende tres componentes que definen la intervención del programa en las comunidades indígenas:

Componente 1: Fortalecimiento de comunidades y organizaciones indígenas.

El objetivo de este componente es fortalecer el capital humano y social de las comunidades y organizaciones indígenas participantes del programa. Para alcanzar este objetivo se busca desarrollar procesos de planificación participativa y fortalecer las comunidades, sus líderes y organizaciones, en planificación, gestión, ejecución y evaluación de planes y proyectos de desarrollo para lograr una representación efectiva de sus intereses.

⁶⁹ Banco Interamericano de Desarrollo (2006) "Programa Orígenes, Fase II: Desarrollo Integral de Pueblos Originarios". <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=857369>. Pág. 15

⁷⁰ Yopo Días, Martina (2012) "Políticas sociales y pueblos indígenas en Chile. Aproximación crítica desde la noción de agencia". Pág. 193

⁷¹ La ejecución de Orígenes se organiza en 2 Subprogramas y cinco Componentes. El Subprograma 1: Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas, opera con el componente de Apoyo técnico y financiero para fortalecer las capacidades de las comunidades indígenas para planificar y autogestionar el desarrollo de sus comunidades, el componente de Apoyo técnico y financiero para proteger y fortalecer autogestionadamente el patrimonio cultural y natural de las comunidades y el componente de Apoyo técnico y financiero para desarrollar y autogestionar las actividades económico-productivas de las familias y de las comunidades. El Subprograma 2: Oferta Pública Culturalmente Pertinente opera a su vez con el componente de Las comunidades indígenas participantes cuentan con instrumentos y prácticas de educación y salud públicas adecuadas a su realidad y el componente de Proyectos definidos en los planes de desarrollo local se articulan y cofinancian con instancias privadas y públicas

Componente 2: Identidad cultural.

Lo que se persigue con este ámbito de desarrollo es promover la valoración, protección y fomento del patrimonio cultural y natural de las comunidades indígenas, teniendo como marco referencial la cosmovisión de los pueblos participantes, apoyando su recuperación, reconocimiento y protección por parte de la sociedad.

Componente 3: Desarrollo económico de familias y comunidades.

La finalidad de esta línea de trabajo es mejorar la capacidad de los hogares indígenas de generar ingresos autónomos mediante la mejora de sus sistemas de producción, buscando que guarden coherencia con la visión cultural y territorial de los pueblos participantes, además de promover prácticas ambientalmente sustentables.

Cada uno de estos componentes buscó impulsarse mediante un modelo de intervención que se define como integral y culturalmente pertinente, lo que se expresó en una arquitectura programática con múltiples interrelaciones intersectoriales así como entre sus componentes. En definitiva, los beneficios de este programa no sólo se proyectaban a bienes materiales, sino también a potenciar capacidades, fortalecer y desarrollar la cultura de las comunidades indígenas participantes, y promover el reconocimiento de la diversidad cultural en la sociedad chilena.

Operativamente, el Programa Orígenes se enmarcó en el objetivo estratégico de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, el cual busca contribuir al desarrollo y participación económico, cultural y social de los pueblos indígenas para impulsar la conformación de una sociedad nacional multicultural y pluriétnica, que reconoce y valora la existencia de los Pueblos Indígenas, a través de la administración y ejecución de los Fondos de Tierras y Aguas Indígenas, Fondo de Desarrollo Indígena y Fondo de Cultura y Educación Indígena, y el Programa Orígenes. Así mismo, el instrumento legal que regula y orienta el programa es la Ley Indígena 19.253 de Septiembre de 1993, que establece como un deber de la sociedad, en general, y del Estado en particular a través de sus instituciones, *–proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades, adoptando las medidas adecuadas para tales fines y proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación*⁷².

⁷²Ministerio de planificación (2010) "Informe Final de Evaluación. Programa de Desarrollo Indígena MIDEPLAN-BID – Orígenes Fase II". Pág. 29

En la misma línea, la ejecución del Programa Orígenes depende directamente de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) bajo el mandato del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN). La CONADI actúa oficialmente por intermedio de una Coordinación Nacional del Programa Orígenes y 7 Unidades Ejecutoras Regionales (UER)⁷³. La Coordinación Nacional del Programa, dirige y coordina técnica y administrativamente el Programa y es responsable ante el BID de todos sus aspectos contables, financieros y de control interno, con la colaboración de un equipo de trabajo técnico-profesional.

Tal como se mencionaba inicialmente, este es un programa de desarrollo dirigido a comunidades indígenas rurales que se ejecutó aplicando una metodología participativa. Mediante esta metodología las organizaciones y líderes comunitarios, participaron de las Mesas de Planificación Local (MPL) instancia desde la cual surge un Plan de Desarrollo Integral, desde donde emanan proyectos sociales, culturales, patrimoniales y económicos. Estos proyectos son financiados por un fondo del Programa, el Fondo de Decisión Local (FDL), que es manejado por las propias comunidades. Las MPL cuentan también con financiamiento y asistencia técnica del INDAP y de la CONAF (Ministerio de Agricultura), dependiendo del tipo de proyecto que desarrollen. El Programa es financiado por el Gobierno de Chile (58.87%) y en cofinanciamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que aporta el 41.1% del presupuesto total del programa.

Por su parte, el modelo de intervención participativo que rige la intervención del programa buscó tener como consecuencia directa el fortalecimiento del diálogo entre el Estado chileno y las comunidades indígenas, aumentar la confianza entre las partes y con ello, aumentar las posibilidades de éxito e impacto de este programa. En esta misma línea, el éxito de este programa también estuvo supeditado a la voluntad del gobierno chileno de construir una mejor relación y comunicación con la población indígena, reconociendo de paso las especificidades culturales y de sus problemas.

Para Laura Luna (2007), uno de los aspectos, que se han presentado como los más novedosos del enfoque de este Programa, es la consideración de la participación local en la planificación y gestión como elemento imprescindible para el desarrollo de cualquier acción. Sin embargo, es justamente en este ámbito que el proyecto ha recibido las mayores críticas, tanto desde el

⁷³ Corresponden a la I Región de Tarapacá, XV Región de Arica Parinacota, II Región de Antofagasta, VIII Región del Bio-Bio, IX Región de La Araucanía, X Región de Los Lagos y XIV Región de Los Ríos.

mundo mapuche, como desde diversas organizaciones de la sociedad civil que promueven acciones de desarrollo. Se cuestionan los mecanismos de selección de las comunidades beneficiarias, como de los dirigentes mapuche, respecto a los cuales se habla más bien de una cooptación con el fin de “neutralizar el conflicto mapuche”⁷⁴. El nombramiento de líderes mapuche como funcionarios del Programa, según criterios políticos o estratégicos, ha pasado por alto los procesos organizacionales y de desarrollo presentes a nivel local, en las comunidades. Es más, como era predecible en un programa de esta envergadura, hay acusaciones de excesiva burocratización, es decir que se ha creado una faja de intermediarios de las acciones que absorbe una parte contundente de los recursos del programa.

En la misma línea, como expone el BID en su informe del año 2009, el programa presentó serios problemas de interlocución para el ejercicio del control de gestión, no sólo en términos de cumplimiento de las cláusulas administrativas, sino que principalmente en la discusión y el análisis para la profundización de contenidos, metodologías y orientaciones en el desarrollo de las acciones. En el mismo informe el BID, especifica que el aporte comprometido por algunas instituciones públicas al programa ha sido dificultoso y poco oportuno, provocando problemas en la implementación del programa. A modo de ejemplo se indica que en la Ley de Presupuesto INDAP contó solamente con 1.247 millones de pesos siendo el compromiso de 4.500 millones, situación que generó problemas en la operación del programa y en la respuesta a la demanda de los usuarios.

Por otra parte, también se le criticó al programa no contar con un sistema de control y supervisión de los entes ejecutores que entregaron apoyo a las comunidades y por ende se desconoció la calidad de atención que se les entregaba a los usuarios en el proceso de intervención. De igual forma, tampoco se contó con un sistema de fiscalización de los servicios entregados, desde la perspectiva de los beneficiarios.

Con respecto al desempeño del programa en relación a su finalidad, se considera que los plazos establecidos para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida y al desarrollo con identidad de las comunidades indígenas focalizadas fueron insuficientes. Como lo demuestra la literatura específica en el tema y la experiencia internacional en la materia, 2 a 3 años de intervención en áreas pobres y de alta discriminación son insuficientes para lograr los cambios económicos, sociales y culturales significativos que se requieren para el fin

⁷⁴ Véase entrevista al Director del Instituto de Estudios Indígenas de la UFRO realizada por Ana Muga, “Orígenes: Meter plata para neutralizar los conflictos”. El Siglo Digital, N° 184 - Año 2002. <http://www.mapuche.info/news/siglo020900.html>

propuesto. En áreas indígenas de América Latina, con características de pobreza y discriminación similares a las que se dan en Chile, la experiencia investigativa ha demostrado que lapsos de 6 a 8 años de una adecuada intervención y acompañamiento son necesarios. Sólo a partir del séptimo año se hacen notorios los procesos de adopción de nuevas tecnologías y consolidación de nuevos mercados, las organizaciones económicas y sociales de la población están en capacidad de gestionar sus propios recursos y de vincularse con el sector público y privado y por tanto, existen mayores posibilidades de estar frente a un programa de desarrollo sostenible⁷⁵.

A pesar de dichas críticas, el Ministerio de Planificación el año 2011, mediante un informe de evaluación de la Segunda Fase del Programa Orígenes, reconoce que el diseño original del programa es apropiado para enfrentar el desafío de alcanzar el desarrollo con equidad de las comunidades indígenas. En efecto, este informe expone que atender a las comunidades en forma colectiva, mediante estrategias participativas, incluyendo proyectos culturales, organizacionales y productivos es apropiado; más aún si se incorporan acciones tendientes a la identificación y premiación de buenas prácticas y proyectos asociativos. Por último, se rescata que la incorporación de los Planes de Desarrollo Integral de las comunidades en instancias de gestión comunal y regional, es un elemento clave para alcanzar el éxito y sostenibilidad del programa.

⁷⁵ Ministerio de planificación (2010) "Informe Final de Evaluación. Programa de Desarrollo Indígena MIDEPLAN-BID – Orígenes Fase II". Pág. 16

Figura N° 2

Plan de acción y condiciones para la puesta en marcha de la Política Re-Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad.

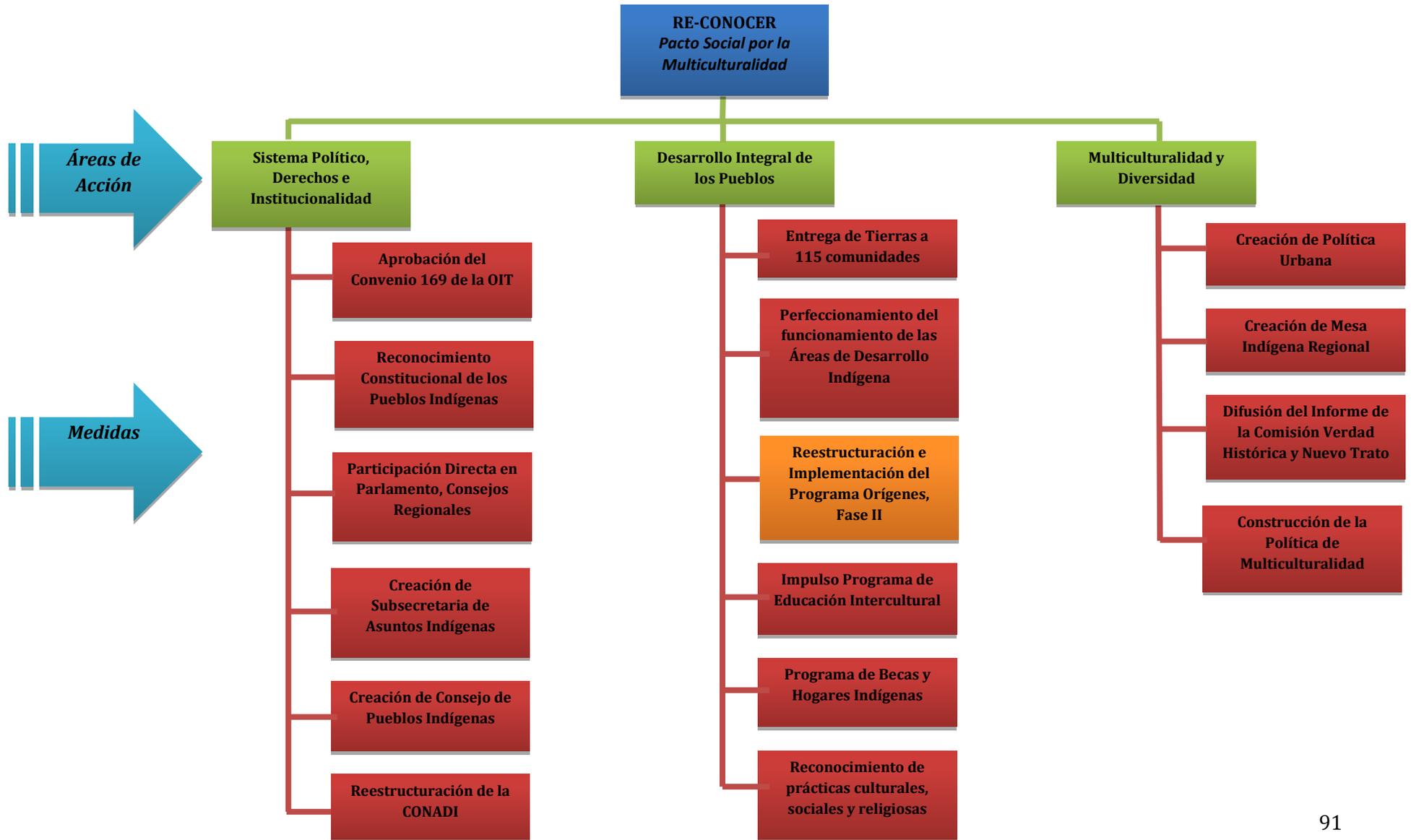
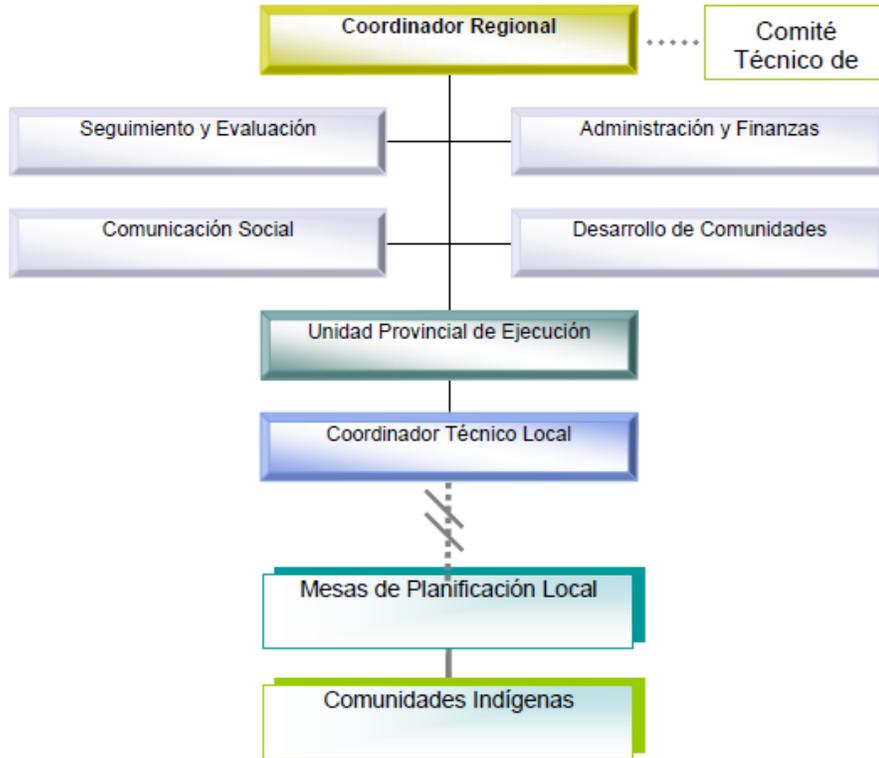


Figura N° 3

Estructura general de la unidad de ejecución regional Programa Orígenes, Segunda Fase.



Fuente: Programa Orígenes. Reglamento Operativo año 2009. Pág. 13

CAPÍTULO III.

EL PUEBLO MAPUCHE WILLICHE DEL FUTAWILLIMAPU. DEFINICIONES TERRITORIALES Y SOCIO-CULTURALES.

1. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y POBLACIÓN MAPUCHE WILLICHE.

El término “williche” aparece mencionado por primera vez en las crónicas hispanas luego de la refundación de la ciudad de Valdivia, a mediados del siglo XVII, y fue utilizado para identificar a los indígenas que residían en las inmediaciones de los establecimientos españoles de aquella jurisdicción colonial⁷⁶. Para Latchman (1994) esta definición no corresponde a una especificación étnica sino exclusivamente geográfica. En este sentido, si bien los williche se reconocen como parte del pueblo mapuche, también representan una identidad territorial específica con cierta especificidad cultural respecto de otras fracciones mapuche.

Los williche identifican al territorio que ocupan como un gran espacio geográfico denominado Fütawillimapu o Butawillimapu, “gran territorio del sur”. Para Alcamán (1993) este territorio comprende desde el Río Bueno hasta el Río Maipué donde se ubicaban las pampas o descampadas de Osorno. Dentro de esta entidad territorial también se pueden encontrar subdenominaciones geográficas o territoriales, entre las que se encuentran los Cuncos (ubicados entre el río Bueno y la desembocadura del Mullín) y los denominados “Williche Serranos” (ubicados entre Huequecura y el río Maipué)⁷⁷.

Desde la colonia hasta los días de hoy, los williche presentan ciertas especificidades culturales respecto de otras secciones mapuche, como el empleo de una variación del idioma mapudungun, llamado txesungun. En lo organizacional, la sociedad mapuche williche tradicionalmente ha tenido un carácter segmentario, debido a que su distribución se fundaba

⁷⁶ Latchman, Ricardo (1994) “Los indios de la cordillera y de las pampas en el siglo XVI”. Revista de Historia y Geografía. Tomo LXIV, N° 68. Citado en Alcamán, Eugenio. “La sociedad mapuche- huilliche del futahuillimapu septentrional. 1750- 1792”. Boletín del Museo Histórico Municipal de Osorno N° 1, pp. 64- 90. 1994. p. 1.

⁷⁷ Rupailaf, Raúl; Molina, Raúl (1989) “El Territorio Mapuche-Huilliche, la historia de un despojo”. Documento realizado en el marco de un proyecto de capacitación jurídica a monitores Huilliches, de la ONG Huilliche Mundo Kusovkien, 1989. Citado en Comisión Presidencial para Asuntos Indígenas (2009) “Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas”. Santiago de Chile. Pág 399

sobre la base de numerosos grupos multifamiliares que eran parte de una unidad residencial y patrimonial en una zona determinada. El núcleo primario de este tipo de organizaciones se define desde un grupo de parientes o familia denominada muchulla⁷⁸.

Actualmente los williche se reconocen como una identidad territorial dentro del pueblo mapuche, como un segmento dentro de una nación. Al evocar las identidades territoriales, se está reivindicando la rearticulación de instituciones tradicionales consideradas prehispánicas, que representan el esquema de la cosmovisión mapuche con respecto a la división espacial del territorio.

En relación a su economía, antes de la conquista española, la población indígena del Fütawillimapu poseía una economía basada principalmente en la horticultura y la ganadería, probablemente de llamas o guanacos. Además su dieta la complementaban con productos del mar, tanto en primavera como en verano, se dedicaban a la pesca, la caza de lobos marinos o a la recolección de mariscos. Otros de los antecedentes entregados en las crónicas es que los williche que se ubicaban en el Río Bueno, Ranco, Osorno y Quilacahuin, eran una sociedad que contaba con una economía de abundancia, que eran en gran medida cerealera y que producían un excedente de semillas que les permitía comenzar sus nuevas etapas de producción y acumulación de alimentos.

Como expone Alcamán (1994), en la sociedad williche, como en aquellos donde predominaba la agricultura cerealera, el aprovisionamiento, centralización y resguardo de los graneros eran funciones que reposaban en la autoridad del longko, tareas que el grupo local de parientes reconocía como necesarias para asegurar la reanudación del ciclo agrícola. Los miembros del grupo local con los cuales se encontraba emparentado, esperaban que el longko no solamente actuara como ellos, sino que lo hiciera con generosidad redistribuyendo los excedentes de producción entre los miembros de la comunidad.

Desde la aparición del longko en la sociedad mapuche en general, todas las actividades de los grupos de parientes estaban sujetas al control y regulación de su autoridad, desde la vigilancia en las normas de acceso a la tierra hasta el resguardo de las semillas. La supervivencia de la sociedad mapuche como el evitar su disolución en importante medida descansaba en el adecuado ejercicio de estas facultades entregadas por los grupos multifamiliares.

⁷⁸ Comisión Presidencial para Asuntos Indígenas (2009) "Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas". Santiago de Chile. Pág. 400

El contacto de la población williche con los españoles, generó cambios importantes principalmente en lo que se refiere a la introducción de nuevos recursos ganaderos (bovino, porcino y ovino), efectuándose un activo comercio entre las agrupaciones de uno y otro lado del río Bueno. En esta etapa, el vínculo de los williche y los colonos españoles fue de carácter netamente comercial.

A partir de la Independencia el proceso de radicación en este territorio sólo llegó a aplicarse en algunas zonas y muchas veces como una forma de resolver algún conflicto o amenaza a la tierra williche. El resultado de este proceso es el despojo legalizado de tierras ancestrales, las que dada la limitación establecida por el Estado de entregar hasta 300 hectáreas a los williche, no pueden ser reivindicadas en su totalidad. El proceso de radicación finalizó en 1929, dejando a cientos de familias sin títulos de merced, desprovistas de la protección legal y bajo la constante presión de los terratenientes y autoridades sobre sus tierras ancestrales⁷⁹.

De esta manera, desde que comienza la repoblación de Osorno hasta que se consolida la inmigración alemana en el sur del país, la población williche va siendo desplazada hacia la faja precordillerana y cordillerana de lo que hoy es la Décima Región. En este sentido, se pueden identificar dos zonas de asentamiento geográfico de la población williche; una zona de llanos de la precordillera de la Costa, donde se encuentran asentadas las comunidades indígenas tradicionales, ampliamente afectadas por la invalidación de sus Títulos de Comisarios; y la zona de la franja costera, de ocupación más reciente y fuertemente influenciada por los actuales códigos legales de propiedad de la tierra (Concha, 1998).

Pese a la fuerte influencia ejercida consecutivamente por las misiones religiosas, a los intensos procesos de asimilación inducidos mediante el sistema de educación difundida desde la cultura dominante y a los resultados de las políticas de integración impulsadas a partir del siglo XIX, los williche continúan manteniendo algunas características sociales, culturales y económicas que le son propias, entre otras, una cosmovisión ligada a la naturaleza y a la tierra, costumbres ancestrales fuertemente arraigadas, la conservación de sus autoridades ancestrales y el uso de su propia lengua, características que les permiten diferenciarse del resto de la sociedad nacional, de otros pueblos e incluso marcar una diferencia identitaria dentro del mismo pueblo mapuche (Maldonado, 2003).

⁷⁹ Maldonado Roco, Paola (2003) "Comunidad Mapuche. Aproximación a la Comunidad Mapuche desde la Psicología Comunitaria, a partir de un Estudio Comparativo en dos Formas de Agrupación Mapuche. proyecto de Memoria para optar al Título de Psicología". Carrera de Psicología, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile. Santiago de Chile. Pág. 60

Actualmente, un porcentaje importante de la población williche se concentra en la zona costera y en los llanos de la precordillera de la Costa. El porcentaje restante se ubica en las zonas urbanas, principalmente en la ciudad de Osorno, al oeste del Río Rahue, en una zona que alberga la mayor parte del comercio popular y el segmento poblacional de estrato socioeconómico bajo (Concha, 1998)

Figura N° 4

Territorio Williche 1598-1604



Fuente: Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas. 2009. Pág.295

2. AUTORIDADES RELIGIOSAS Y SOCIO-POLITICAS DEL PUEBLO MAPUCHE WILLICHE.

Los williche poseen un sistema ancestral de organización y representación política, cuya presencia aún se conserva en el territorio. En este sistema el Cacicado y su organización territorial, social y política, es el máximo referente, al igual que la Junta General de Caciques del Fütawillimapu. La Junta General de Caciques está integrada, desde 1980, por la totalidad de Cacicados de Osorno, Chiloé y algunos Cacicados de Valdivia. En esa fecha consiguen por primera vez un alto grado de cohesión y organización que no habían obtenido antes, en parte por las tensiones y conflictos entre los Cacicados de San Juan de la Costa y el de Rahue – Quinco (Foerster y Vergara, 2001).

Tal como consigna el Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, los williche en la década de los ochenta, entran en un proceso de reorganización, basado en la revitalización de la estructura tradicional del Cacicazgo, bajo el alero del Obispado de Osorno y encabezado por jóvenes provenientes de las comunidades de San Juan de la Costa. Luego de tres años se logra reconstituir la junta de Caciques y luego en el año 1983, la Junta general de Caciques, logra realizar sus primeros congresos regionales.

De acuerdo a Valenzuela (2003), el Cacicado Williche cuenta con cuatro instancias de participación: la Junta General de Caciques, instancia dirigida por los caciques mayores de las tres provincias participantes; los Concejos Provinciales de Caciques, conformado por autoridades y representantes de cada una de provincias; la Jurisdicción, como agrupación de cacicados o localidades indígenas; y los cacicados, que corresponde a los territorios que comprenden una o dos comunidades a cargo de fiscales.

Para Foerster y Vergara (2001), el sistema de cacicados cuenta con una organización que permite cierto grado de participación en las comunidades mediante la figura de los fiscales, capitanejos y otras autoridades integrantes de las comunidades. Esta forma de organizarse tiene su origen en el antiguo sistema colonial de funcionarios de indios.

No obstante, esta particular forma de organización sociopolítica el territorio del Fütawillimapu mantiene una estructura política y social horizontal cuya base de existencia está en el lofche o müchuya. En cada uno de estos espacios se reconocía un longko, una machi, un weipife y un ñempin.

En este sentido, en la cultura mapuche en general y en específico en la williche, el concepto de persona según el *kimün* (conocimiento), establece una diferencia entre aquellos que son sólo personas y aquellos que por sus cualidades personales, las características del tronco familiar del cual proviene, están predeterminados a cumplir deberes y funciones espirituales, sociales o políticas. Toda persona (*che*), trae consigo, incluso antes de nacer, una función específica que cumplir, que va desde aquellas muy complejas hasta funciones más simples, y que pueden estar relacionadas con distintos ámbitos de la vida, determinado por la energía espiritual de cada ser humano. (Informe de la Comisión de Trabajo Autónoma Mapuche, 2009)

Algunas de los roles más conocidas e identificadas en el territorio williche son: Apo Ülmen o cacique, longko, machi, machifu o ayudante de machi, kimtù o maestro de rogativa, ñempin, lawentujo⁸⁰, capitanejo, fiscales y wesckin o werken. Las funciones que deben cumplir cada una de las autoridades políticas y espirituales son:

- a) **Apo Ülmen:** Cumplen roles de orden socio – político a nivel territorial. A diferencia del longko que es la cabeza de un lofche (comunidad), el Apo Ülmen es la cabeza de un espacio territorial ampliado y que reúne variados lofche.

- b) **Longko:** Cumplen roles de orden socio - político y en algunos caso espirituales. El concepto se construye a partir de la analogía que se realiza entre el funcionamiento del organismo del che, que constituye un todo integrado pero conducido por el longko/ la cabeza. Si la cabeza no funciona bien, el cuerpo sufrirá las consecuencias. Se da una situación similar con el Lofche, puesto que es también un todo integrado, que debe tener una guía, una buena conducción. Por esta razón, la designación de un lognko, es una tarea que depende de muchos factores, principalmente el pertenecer a una familia de Longko; no obstante las condiciones personales del che también influyen, el conocimiento, la actitud del futuro Longko, así como los pewma (sueños) de algunos miembros del Lof⁸¹.

- c) **Machi:** Son personas, hombre y mujer, wenxu machi y zomo machi respectivamente, que se caracterizan por concentrar mucho Kimün y que cumplen la función de sacar la enfermedad y re establecer el equilibrio entre los seres humanos y el resto de los seres que

⁸⁰ Es la persona, hombre o mujer, que conoce los *lawen* (remedios) y sabe aplicarlos cuando el *Kütran* (enfermedad) no es tan grave.

⁸¹ Informe de la Comisión de Trabajo Autónoma Mapuche (2009). Pág. 646.

existen en el Universo. Esto les da el carácter de intermediarios entre el mundo espiritual y el material. Los y las machi son quienes tienen la posibilidad de lograr el *küymin*, estado de comunicación directa con su *püjü*, pudiendo realizar distintos tipos de ceremonias de sanación de enfermedades. Son los guías espirituales de los *Lofche*, pues son quienes conducen los ceremoniales religiosos⁸².

- d) **Ñempin:** Son personas que poseen la capacidad de desarrollar la oratoria discursiva, tienen la función de contener y liderar el discurso ritual del *Ngillatun*, su función en algunos casos es heredada y en otros es propiciada por condiciones innatas de la persona. Ha sido educado en la religiosidad⁸³.

- e) **Fiscales:** Los Fiscales informaban al cacique sobre lo que estaba sucediendo en la comunidad. Entonces en el caso de alguna denuncia por malos tratos o conflictos de tierra o de animales, el cacique llamaba a la gente y como en ese tiempo se le tenía mucho respecto él ordenaba y la gente obedecía⁸⁴.

- f) **Weschkin:** Un *werkén* o *weschkin* en la variante *williche* (en el *mapuchezugun* o *chezugun*, quiere decir: "mensajero"), también es una autoridad tradicional del pueblo mapuche. Cumple funciones de consejero del *longko* y suele ser el portavoz de su comunidad. En otros tiempos, debían memorizar largos mensajes para comunicarlos con fidelidad a otros *loncos* y/o caciques. En la sociedad mapuche a cada niño se le prepara como un futuro *weschkin*. En realidad dentro de la comunidad todos pueden ser considerado como *weschkin*, pero en los asuntos de importancia es solo una persona quien asumirá más formalmente este cargo. Ser *werken* o *weschkin* implica tener obligatoriamente grandes dotes de orador y diplomacia y aprender las reglas del estricto protocolo social mapuche⁸⁵.

⁸² Informe de la Comisión de Trabajo Autónoma Mapuche (2009). Pág. 641.

⁸³ Informe de la Comisión de Trabajo Autónoma Mapuche (2009). Pág. 643.

⁸⁴ Entrevista Antonio Alcañaz (2002). "La organización tradicional de los mapuche del *pikunwiji mapu*, antecedentes previos a la conformación del Consejo de *Longko* en el año 2001". Björn Seyl.

⁸⁵ <http://www.futawillimapu.org/pub/autoridades.pdf>. Rumian Lemuy, Ponciano (2008). "Las Autoridades Sociopolíticas del Pueblo Mapuche". Pág. 1

3. EL PUEBLO MAPUCHE Y LAS DEMANDAS DE LAS COMUNIDADES WILLICHE.

Desde la segunda mitad del siglo XX las demandas indígenas en Latinoamérica han experimentado cambios radicales. En los años 60, las demandas y reivindicaciones se centraban principalmente en recuperación de recursos y tierra, y los movimientos indígenas asociados a esta lucha se caracterizaban por ser agraristas o campesinistas. Su bandera de lucha era la tierra, recuperar los espacios en donde vivir y trabajar.

En los años 90, la demanda principal es lograr el “reconocimiento”, exigiendo a los estados nacionales y la sociedad en general que los reconozcan como “pueblos originarios”. Desde finales de la década delos 90 y principios del siglo XXI, las demandas se han ampliado en su carácter político, se exige que los pueblos indígenas sean reconocidos como colectivos y como pueblos, asociados al reconocimiento de la existencia de sociedad multiétnicas y multiculturales, o sea “varios pueblos en una misma nación”⁸⁶.

Para Rodolfo Stavenhagen⁸⁷ en materia de demandas y reivindicaciones, actualmente se pueden identificar 5 hilos conductores en los cuales los pueblos indígenas de Latinoamérica coinciden a la hora de plantear sus demandas no sólo a los respectivos gobiernos sino a la sociedad en general:

- 1) *Definición y status legal*: Una de las demandas recurrentes de las organizaciones indígenas es el derecho a la auto-identificación, asociado a una cuestión de identidad cultural, y con frecuencia un asunto de honor. Se trata para muchas organizaciones del reconocimiento grupal y de la identidad colectiva.
- 2) *Derecho a la tierra*: Esta constituye una de las demandas principales de los pueblos indígenas, pues se encuentra íntimamente relacionado con la sobrevivencia de dichos pueblos. La pérdida de sus tierras, que resulta esencial para sus modos de vida, ha sido una constante en la historia indígena de América Latina, y la lucha por la preservación o la restitución de sus derechos está en la base de mucho de los intentos recientes de los indígenas por organizarse. Si bien los derechos agrarios en sentido estricto se refieren a los recursos productivos, los pueblos indígenas también

⁸⁶ Bengoa, José (2000) “La emergencia indígena en América Latina”. Fondo de Cultura Económica. Chile. Pág. 126.

⁸⁷ Stavenhagen, Rodolfo.” Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina”. En Revista de la CEPAL n° 62 Santiago 1997.

reclaman con insistencia sus derechos territoriales, es decir, el reconocimiento y la delimitación legal de sus territorios ancestrales, ocupados históricamente por dichos pueblos, y que generalmente representan el espacio geográfico necesario para la reproducción cultural y social del grupo.

- 3) *La identidad cultural:* Los pueblos indígenas de América Latina han sufrido sistemáticamente un proceso de aculturación y asimilación mediante políticas estatales, que han puesto en peligro la sobrevivencia de las culturas indígenas. Sin embargo, a través de una cultura pasiva de resistencia, numerosos pueblos indígenas han logrado preservar elementos de su cultura y mantener su identidad cultural. En este sentido, las demandas en esta línea apuntan al reconocimiento y respeto por sus elementos característicos asociados al uso de sus lenguas, sus tradiciones sociales y práctica de su religiosidad.
- 4) *Organización social y costumbre jurídica:* La vida comunitaria indígena, y por tanto, la viabilidad de las culturas indígenas, depende de la vitalidad de la organización social del grupo y, en muchos casos, del uso activo de la costumbre jurídica local. Esto se ha transformado desde hace poco en una demanda importante de las organizaciones indígenas, en la medida en que el no reconocimiento de la organización social local y de la costumbre jurídica por parte del sistema jurídico estatal y de la administración pública también contribuye al debilitamiento y la desaparición potencial de las culturas indígenas.
- 5) *Participación política:* Las organizaciones ya no sólo reclaman por una mayor representación política en las instituciones de gobierno si no que se avanza en el reclamo por el derecho a la libre determinación, expresado a través de la autonomía y el autogobierno local y regional. Muchos de los Estados Latinoamericanos temen estas demandas, porque creen que serían un paso hacia la secesión y la fragmentación del estado nacional.

Bengoa coincide en que las demandas actuales de los pueblos indígenas ya no sólo competen e involucran a los grupos demandantes, sino que demandan el protagonismo del total de la sociedad, se “propone crecientemente cambios que afectan al conjunto de la sociedad nacional y al Estado (los movimientos sociales más fuertes tienen un mensaje universal). Al proponer

una sociedad multiétnica y multicultural los indígenas no sólo han cuestionado su propia pobreza y marginalidad, sino que han cuestionado también las relaciones de dominación de las sociedades latinoamericanas basadas en la discriminación racial, en la intolerancia étnica y en la dominación de una cultura sobre otras”⁸⁸.

En específico, cuando se hace referencia a las demandas y reivindicaciones históricas del pueblo mapuche es necesario pensarlas desde su historia, desde la continuidad de su lucha. Como expone Bengoa (2000), desde Lautaro que luchó contra el conquistador español, hasta hoy día que se reivindican las tierras comunitarias. Hay una unidad esencial. El recurso de la historia es en la organización mapuche un elemento fundamental.

La historia del pueblo mapuche ha estado marcada por la defensa, protección y recuperación de sus tierras. Esta historia permite entender la génesis y particularidad de los distintos conflictos, y a la vez, comprender la evolución de las demandas desde la reclamación de tierras hasta la reclamación de derechos políticos y territoriales.

La exposición de las demandas de la agenda mapuche se traslapan con aquellas que surgen desde las diversas identidades territoriales, entre las que se reconocen: *Nagche*, gente de las tierras bajas de la IX Región; *Wenteche* o Huenteché, gente del llano o de las tierras altas de la misma región; *Lafkenche*, gente de la zona costera de las Regiones VIII a X; *Williche* (Huilliche), gente del sur, que como en los siglos coloniales se entiende a partir del río Toltén e incluye a los mapuche del Archipiélago de Chiloé; *Pewenche* (Pehuenche), gente del pehuén (en la llamada región de los pinares, en los valles de la Cordillera de los Andes, especialmente el Alto Biobío desde su origen en la laguna de Icalma); y *Puelche*, gente del oriente, que comprende a los mapuches que habitan en Argentina⁸⁹. En este sentido, es necesario entender que estas categorías nos permitirán la comprensión de que existen diversas instancias que se adscriben a una misma nación, pero que no son pueblos separados. Permite entonces, identificar una coincidencia en sus demandas históricas y actuales, como integrantes de un mismo pueblo, con una misma historia y una misma lucha.

Para Víctor Toledo Llancaqueo (2006), es posible abstraer los siguientes tipos de reclamaciones, las cuales también hacen suyos los williche del sur del país:

⁸⁸ Bengoa, José (2000) “La emergencia indígena en América Latina”. Fondo de Cultura Económica. Chile. Pág. 127.

⁸⁹ Ruiz, Carlos (2003) “La estructura ancestral de los mapuches. Las identidades territoriales, los Longko y los Consejos a través del tiempo”. Working Paper Series 3. Centro Mapuche de Estudio y Acción. Pág. 22

- a) *Reclamaciones de restitución de las “tierras antiguas”*: tierras que no fueron reconocidas por la Comisión Radicadora en el período 1866-1927 y que en el siglo XX pasaron a formar parte de la propiedad inscrita como no indígena.
- b) *Reclamación de restitución de las tierras incluidas en Títulos de Merced y Títulos de Comisario*: Tierras perdidas total o parcialmente por medio de diversos mecanismos de usurpación. Entre estos mecanismos se encuentran compraventas fraudulentas, compraventas de derechos, corrimiento y superposición de deslindes, ocupación de hecho, etc.
- c) *Reclamación de restitución de tierras indígenas*: Ya fuesen antiguas y/o de títulos de merced, recuperadas durante la Reforma Agraria entre 1967 y 1973. Estas tierras habían sido entregadas en posesión por la Corporación de Reforma Agraria, y luego perdidas por diversos procedimientos durante el gobierno militar.
- d) *Reclamaciones de propiedad y acceso a recursos*: Se trata de casos en los cuales se reclama derechos indígenas sobre recursos naturales: las riberas, las cuencas, el subsuelo, etc.
- e) *Reclamación de defensa de espacios, hábitat y territorialidades*: se trata de reclamaciones asociadas a conflictos generados por grandes obras, que impactan de modo sistémico en una zona de asentamientos tradicionales indígenas. Tal es el caso de la construcción de mega-centrales hidroeléctricas, plantas de aguas servidas, carreteras, etc. que cambian estructural e irreparablemente la fisonomía de la zona donde se instalan.
- f) *Reclamaciones por el ejercicio de autonomía, jurisdicción y control*: Se trata de procesos de re-territorialización de la cuestión indígena como estrategia para afrontar la des-territorialización. La soberanía y los derechos de propiedad sobre las tierras y recursos naturales son una demanda constante y son el centro de la mayor parte de los conflictos entre los pueblos indígenas, los estados nacionales y los intereses privados no indígenas.

Por su parte, Fernando Slate (1999) plantea que las actuales reivindicaciones del pueblo mapuche en general están asociadas a la defensa de la tierra y su proyección en la noción de “territorialidad”; el avance en la institucionalidad y en el reconocimiento constitucional en la categoría de “pueblos” indígenas; el reconocimiento a nivel nacional de la multiétnicidad a nivel educacional y cultural; el aumento en el grado de participación y toma de decisiones. En el aspecto económico y social las demandas se orientan a la superación de la pobreza, creación de áreas de desarrollo y en el aumento significativo del presupuesto nacional para el desarrollo de la totalidad de los pueblos indígenas presentes en el territorio nacional.

En esta acumulación de situaciones emergentes en distintos momentos de la historia del pueblo mapuche, desde mediados del siglo XX hasta el presente, se ha desarrollado una demanda mapuche que integra problemáticas de las tierras, recursos y espacios. Así se ha construido un horizonte general que logra re-encuadrar la agenda pública, rompiendo con el férreo encapsulamiento de ver las problemáticas de los pueblos indígenas como un asunto netamente de “pobreza étnica”. Los mismos conflictos de tierra de ayer, que se vieron amenazados por la economía de libre mercado, y que veía en estas tierras sólo un uso comercial mediante su explotación, hoy son reinterpretados como demandas territoriales y de derechos colectivos. Ya no sólo es reivindicada la propiedad para ser explotada productivamente, ahora se demanda un espacio con sentido histórico, social y cultural para quienes la reclaman; un continuo espacial, un territorio con sus aguas, sus especies y sus suelos cultivables, como también sus derechos a participar de las decisiones que afectan este territorio. Un territorio pensado e imaginado que se superpone al espacio real y al espacio diseñado por los límites administrativos, y que constituye cada identidad.

CAPÍTULO IV.

VOCES⁹⁰ WILLICHE: EXPOSICIÓN DEL RESULTADO DE ANÁLISIS DE DISCURSOS.

El presente capítulo tiene por finalidad identificar y caracterizar en el discurso los elementos constitutivos de la relación establecida entre el pueblo mapuche williche, el Estado chileno y la sociedad nacional en general y desde esta plataforma definir el rol que ha jugado el Estado en la definición de políticas dirigidas a los pueblos indígenas. Se busca plasmar en este análisis, cómo esta acción pública es concebida y significado desde las particularidades sociales, culturales y políticas de la población williche; debelando además, aquellas correspondencias y divergencias entre sus planteamientos y los surgidos desde la esfera pública.

En este sentido, se analizó un período de tiempo específico en donde se puso énfasis en los procesos vigentes en ese entonces, basándose en las condiciones entregadas por el contexto y en las significancias expresadas en los discursos de sus protagonistas; logrando observar dicha realidad desde una doble mirada. Desde una óptica de los problemas a nivel nacional, en donde se abordan los procesos globales relacionados con el desenvolvimiento del Estado, las ideologías que determinan su accionar y el lugar de los pueblos indígenas, en especial el del pueblo mapuche williche, en la construcción del proyecto de la nación chilena; y en una segunda mirada desde un nivel micro, en donde se develan dinámicas cotidianas y en donde los sujetos protagonistas de su realidad evidencian sus aciertos y contradicciones internas.

La siguiente ilustración resume los tópicos/ propiedades/dimensiones que guiarán el presente análisis y que representan parte fundamental de la información recogida en el trabajo de campo. El objeto de este ejercicio es recopilar organizadamente aquellos acontecimientos, sucesos u objetos similares, presentes en los discursos, bajo un encabezamiento clasificatorio común (Flores y Naranjo, 2013).

⁹⁰ Concepto tomado desde la Investigación denominada *“Un Mundo entre Dos Mundos. Las relaciones entre le Pueblo Mapuche y el Estado Chileno desde la perspectiva del desarrollo y de los cambios socioculturales”*. Laura Luna, 2007.

Figura N° 5

Dimensiones de análisis del trabajo de campo.



Fuente: Elaboración Propia.

1. ROL DEL ESTADO: RECONOCIMIENTOS Y CRÍTICAS DESDE EL PUEBLO MAPUCHE WILLICHE.

Es útil para efectos analíticos distinguir dentro de esta dimensión dos momentos que marcan las relaciones del Estado Chileno y el Pueblo Mapuche. El Primer momento comprende desde el año 1810, en donde a pesar de las tentativas reiteradas de conquista y colonización de los territorios indígenas, por parte de los hispano-criollos durante el período de la Colonia, los Mapuche se mantenían como un pueblo independiente; llegando al Golpe de Estado en septiembre de 1973, en donde se buscó la implementación de una política económica neoliberal que marcó un evidente retroceso en el reconocimiento de los pueblo indígenas. Si durante el gobierno de la Unidad Popular se logró avanzar en el traspaso de tierras a

comunidades indígenas, en la promulgación de una ley indígena se intentó promover el desarrollo económico, social y cultural de los Mapuche y el fortalecimiento de sus lógicas comunitarias, aunque a veces con concepciones ajenas al conocimiento sociocultural de dicho pueblo; durante el gobierno militar se entró en un período de liquidación de las comunidades, involucrando a los afanes de asimilar a los indígenas, negación de sus especificidades y el intento de despojo de los territorios habitados por este pueblo.

Un segundo momento comprende desde el instante en que los pueblos indígenas se integran a la plataforma de la Concertación de Partidos por la Democracia y en 1989 se suscribe el Acta de Compromisos entre el candidato a la presidencia por los partidos de la Concertación, Patricio Aylwin y las organizaciones indígenas. Así después de transcurrido aproximadamente un siglo de políticas intencionadamente asimilacionistas, el Estado chileno ha dispuesto la voluntad para impulsar una política indígena que logre producir una nueva cultura nacional en base al reconocimiento, promoción y protección de los estilos de vida particulares de los pueblos indígenas nacionales, intentando mantener sus especificidades culturales y reconociendo el carácter multicultural de la Nación Chilena.

1.1. TRAYECTORIA HISTÓRICA DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN TERRITORIO MAPUCHE: DOMINIO, GENOCIDIO Y ETNOCIDIO.

Para comenzar a hablar del rol que ha jugado el Estado chileno en la definición de políticas indígenas, es necesario revisar la historia del Pueblo mapuche, historia que según Bengoa (1996) responde a una tendencia por identificar la historia humana con la historia de los vencedores; los vencidos, tantas veces percibidos como bárbaros, no suelen tener historia; quedando en la memoria como curiosidades que no lograron sobrevivir, o perdiendo la posibilidad de ser aporte al desarrollo humano, u ocupando un lugar en la mitología del vencedor.

Para Aylwin y Yáñez (2013), los conceptos que apoyaron la conquista española del mal llamado Nuevo Mundo fueron consecuencia de aquellos que habían sido desarrollados en Europa durante los siglos anteriores. Especial influencia tuvo en este sentido el debate que se llevó dentro de la iglesia católica relativo al dominio de los europeos sobre aquellos pueblos considerados como infieles o paganos, así como sobre las tierras que les pertenecían. Como

consecuencia de este debate, la legitimidad de la conquista de estos pueblos y de sus territorios en base al derecho natural fue aceptada en Europa en la época de Colón y del denominado “descubrimiento” de América. Estas ideas también estaban contenidas en los documentos fundacionales de la conquista, a través de las bulas papales otorgadas por Alejandro VI, a través de las cuales se legitimó las empresas de conquista de los españoles y también de los portugueses. En dicho documento el Papa autoriza a la Corona española a *“someter a vuestro dominio dichas tierras e islas y también a sus pobladores y habitantes reduciéndooos – con la ayuda de a divina misericordia – a la fe católica”*⁹¹

Cuando los españoles arribaron al nuevo mundo consideraron a sus habitantes paganos, sin dios y sin fe, así como también salvajes sin ley y sin organización. Estas concepciones iniciales que los conquistadores crearon frente a la figura de los pueblos originarios lograron permanecer en el tiempo, marcando el discurso y las acciones de los conquistadores y de los europeos en general en el Nuevo Mundo. Los indígenas fueron rápidamente denominados como “salvajes”, no enteramente humanos pero con la capacidad de alcanzar esa condición. Ubicados en algún lugar entre las bestias y los humanos, los indígenas fueron entendidos y concebidos desde los fundamentos religiosos y lo que se escribía en las historias de Marco Polo, no clasificando en ninguna de las categorías europeas. Al igual que para Bengoa, Todorov entiende que la historia de los pueblos indígenas, es contada desde la óptica de los vencedores; desde que Colón pisó tierras americanas ya daba por ganador al bando de los europeos, porque desde su visión eurocentrista no sólo fueron ellos los que descubrieron este mundo incivilizado sino por cómo eran, entendiendo este nuevo mundo como una extensión de Europa y negando cualquier posibilidad de descubrir una identidad nueva, propia y distinta a la propia.

Desde estos sucesos hasta mediados el siglo XVI, cuando Pedro de Valdivia se erige como primer gobernador hispano en el territorio que pasó a conocerse como Chile, la colonia hispana había creado variadas instituciones y estrategias que posibilitaran la dominación de los indígenas, las cuales serían mantenidas a lo largo de casi todo el régimen colonial. En específico en el territorio williche a mediados del siglo XVIII las autoridades coloniales

⁹¹ Las expediciones emprendidas por Colón y otros conquistadores eran empresas que no solo involucraba a la corona, sino también a los conquistadores en forma personal. Muchas veces, la participación de la corona se limitaba a autorizar su realización, y a establecer los derechos de los conquistadores. Sus costos serían asumidos por los conquistadores mismos, a cambio de un porcentaje de las riquezas obtenidas. (Aylwin, Yáñez, 2013)

impulsaron el proceso de ocupación de los llanos del Fütawillimapu. El que ese territorio estuviera bajo el control de los williche obligó a las autoridades coloniales a establecer un conjunto de vínculos con los caciques del área. Aprovechando además los conflictos internos entre las diversas agrupaciones williche, los hispanos fundaron en el territorio misiones religiosas, fuentes militares y consecutivamente, comenzaron un proceso de explotación y de constitución de la propiedad “blanca”. En 1792 los mapuche williche constituyeron un frente armado para expulsar a los hispanocriollos, en dicho intento los williche fueron derrotados; sin embargo, se firmó un Tratado de Paz en septiembre de 1793, entre las autoridades hispanocriollas y los caciques, que posibilitó, además la refundación de Osorno y reconoce un conjunto de derechos territoriales y de autoridad⁹². (Foerster, 1998)

Frente a este hecho son dos las lecturas que se pueden levantar, la primera apunta a reconocer en este acontecimiento un logro en la validación legal por parte del Estado chileno del williche como pueblo y el establecimiento de un acuerdo entre dos naciones; y por otra parte, una segunda visión verá en el Tratado la sumisión del pueblo williche frente a la corona española. Se establece un entramado de significaciones que giran entre extremos como: aquellos que se dejan dominar versus aquellos que no se dejan dominar; aquello que aceptan tratado versus aquellos que no lo aceptan, etc. (Foerster, 1998)

“Entonces para tener una visión de la relación del Estado con los mapuche williche necesariamente hay que remontarse a la época colonial, y ahí hay un documento escrito que marca un antes y un después para los mapuche. Antes de ese escrito nosotros éramos libres, éramos independientes, nuestras instituciones propias funcionaban y a partir de la firma del tratado de las canoas pasamos a quedar dominados por la corona española, dominación territorial...los fuertes militares, eso significa el sometimiento al poder armado, después la instalación de misiones religiosas en el territorio williche, eso significa el sometimiento ideológico y cultural; la instalación de la hacienda significa el sometimiento económico, social, cultural y productivo...” (Anselmo Nuyado Ancapichun, Ngenpin de la comunidad Indígena Canquil, del sector rural Waka wincul, comuna de San Pablo)

⁹² El Tratado de 1793, realizado a orillas del río de las Canoas-Rahue, fijaba un área territorial limitada de donación: el espacio que va desde la junta de los ríos Rahue y el Damas hasta la cordillera. Los williche a través de sus caciques, cedían una parte de su territorio, un lugar donde posiblemente la población indígena era escasa. El resto del territorio fue considerado por las autoridades coloniales como pertenecientes a los indígenas, incluso los terrenos donde fueron ubicados las misiones tuvieron un estatuto particular. (Ricardo Donoso y Fanor Velasco. La propiedad austral. ICIRA, Santiago; en Rolf Foerster. El Tratado de Paz de 1793. Una aproximación a la gramática de la memoria mapuche-huilliche, 1998)

La firma de Trato sin duda logró evidencia el “drama” de los caciques del territorio williche enfrentados por la coyuntura político militar de fines del siglo XVIII, y las repercusiones que hasta hoy en día se vivencian el pueblo mapuche williche. Como menciona Ponciano Rumian Lemuy intelectual y dirigente de la comuna de San Juan de la Costa:

“... el Parlamento de Paz de 1793, realizado a orillas del río de Las Canoas-Rahue, donde se hace mención de la llamada “Junta del Butahuillimapu”, con la participación de los Caciques de Danguipulli, de Cudico, Quilacahuin, los Caciques de Rahue, y el de los Jucos (San Juan de la Costa), excepto la negativa de participar en este hecho el Cacique Queipul de Río Bueno, defensor por supuesto, hasta el último momento de su vida, de sus tierras y de su pueblo. Y fue considerado como un “enemigo”, mal interpretado por sus propios Caciques hermanos, de sus ideales profundos de no permitir ser dominado. Actitud que hacía predecir el futuro del pueblo huilliche” (Ponciano Rumian Lemuy, Ûlkantujo⁹³ comuna San Juan de la Costa)⁹⁴

En la misma línea, el 8 de septiembre de 1997 durante la conmemoración del Tratado en la ciudad de Osorno, Don Antonio Alcaful, Apo Ûlmen mayo de la Junta de Caciques del Fütawillimapu, planteó en su discurso que:

“(Ese) Acontecimiento...trajo como consecuencia la subordinación de los Huilliches hacia las Autoridades Españolas y con ello la pérdida de su autonomía como Pueblo y posteriormente el despojamiento paulatino del patrimonio Territorial y Cultural, que hasta entonces había sido dirigido, orientado y administrado por sus propias autoridades que encabezan Los Apo Ulmen, lo que a partir de entonces hoy se conocer como Junta General de Caciques de la Región del BUTAHUILLIMAPU o grandes tierras del Sur”⁹⁵

⁹³ Ûlkantujo: Persona conocedora de todas las formas de canto Mapuche y también de la música instrumental. Estos cultores tienen un conocimiento acabado de las expresiones del pensamiento y del sentimiento del pueblo mapuche williche, que puede surgir en cualquier momento, incluso como parte de una conversación o durante el recitado de un poema.

⁹⁴ Foerster, Rolf (1998) “El Tratado de Paz de 1793. Una aproximación a la gramática dela memoria mapuche-huilliche”. Revista Austral de Ciencias Sociales. Pág. 62

⁹⁵ Foerster, Rolf (1998) “El Tratado de Paz de 1793. Una aproximación a la gramática dela memoria mapuche-hulliche”. Revista Austral de Ciencias Sociales. Pág. 62

Como se puede apreciar la firma de este Tratado ha significado para los williche una realidad fundamental para su auto-comprensión como pueblo⁹⁶. No sólo se vivenció el despojo de las tierras, sino que también implicó la pérdida de elementos culturales y sociales que sustentaban la sociedad mapuche williche, esto involucra que dicho pueblo no sólo se vio restringido en su libertad y pérdida total de su autonomía como pueblo, sino que también experimentó la pérdida de sus formas de organización socio-territorial. Tal como expone Foerster (1998) se experimentó un corte entre un antes y un después, que logra traducirse en un juego de oposiciones homólogas como autonomía/subordinación, riqueza/pobreza, cultura propia/cultura ajena, etc.; y también define una postura política frente a la autoridad chilena (negociar/no negociar) y por último también define un juego de oposiciones en el plano de los valores, vida/ muerte.

De esta manera, el tratado de Las Canoas, terminan con un período de independencia del pueblo mapuche williche e inician un período de cambios en donde los williche deberán ocupar todo su ingenio para adaptarse al nuevo escenario que les presentará el siglo XIX, al mismo tiempo que buscaron el respeto del tratado suscrito, el que será ratificado por el Estado chileno una vez fundado.

Con este tratado, el williche no sólo debió entregar sus tierras que están desde la ciudad de Osorno hacía el Este, sino que debió adaptarse a las instituciones que fundaron y consolidaron los hispanocriollos en el Futawillimapu. Entre las instituciones que buscaron establecer nuevas relaciones de poder dentro de la sociedad williche, se pueden encontrar: a) las haciendas que se irán asentando en las antiguas tierras williche, y en donde el trabajo disciplinario busca reemplazar las prácticas comunitarias. A través del despojo, la represión y el disciplinamiento se busca lograr que el indígena se ubique como peón en la escala social dentro de la hacienda; b) las misiones, el cristianismo y la educación, que atenta directamente la propia religiosidad, la cosmovisión y las formas de transmitir el *kimün*/conocimiento mapuche williche, y que busca crear nuevos sujetos afines a la sociedad conquistadora, dominante y hegemónica; y respetuosos de la legalidad del Estado establecido por los conquistadores; y c) que involucra la forma de hacer justicia por parte de los españoles que afectaba e iba en desmedro directo de la autonomía de las comunidades, la orgánica interna

⁹⁶ Foerster, Rolf (1998) "El Tratado de Paz de 1793. Una aproximación a la gramática de la memoria mapuche-hulliche". Revista Austral de Ciencias Sociales. Pág. 62

de las mismas y el reconocimiento de los roles que jugaban cada una de las autoridades ancestrales dentro de los espacios comunitarios definidos en el Futawillimapu.

Una vez alcanzada la Independencia de Chile en el año 1810, se comenzaron a evidenciar los intentos por incluir y asimilar al mapuche al proyecto nacional que estaba fundado, para construir con él y sus territorios el nuevo país que surgía de las ruinas del mundo colonial. De acuerdo a estas ideas liberales, los líderes del Estado de Chile postulaban que todos los hombres, incluidos los indígenas, eran libres e iguales en su naturaleza y derechos.

...la relación del Estado tiene distintos momentos. El primer momento es de genocida, etnocida, culturicida a ultranza, estamos hablando de... de la instalación de la república hasta el año 1970, el Estado chileno era segregacionista, racista, por eso los mapuche y los indígenas en Chile durante ese período, largo período fuimos asimilados, alienados, asesinados... por qué, porque el Estado-Nación, así como se hizo en Europa se aplicó igualito acá en Chile, que miraba con... como una amenaza a los pueblos indígenas para la soberanía nacional y por lo tanto se avasalló, se mató y un ejemplo de ello es la pacificación de la Araucanía, donde el ejer... el Estado chileno, el gobierno de la época usó al ejército de Chile para someter a los mapuche de la Araucanía... estamos hablando desde el año, desde la naciente república chilena, amparado bajo la legislación del Estado, como es la masacre de... de 1912 de Forrahue⁹⁷, como es la matanza de los Canquiles, el año 1935 y como son todas las matanzas que han ocurrido. (Anselmo Nuyado Ancapichun, Ngenpin de la comunidad Indígena Canquil, del sector rural Waka wincul, comuna de San Pablo)

A pesar del planteamiento de ideas liberales de igualdad de derecho expuestas en los albores de la independencia de Chile, la consolidación del Estado parte desde la necesidad de contar con instrumento de poder para sacar adelante los proyectos de un sector de la sociedad chilena (llámese grupo dirigente, elite o clase dominante). Sobre la base de esos proyectos se inició también el proceso de construcción de la nación, debiendo incorporar o desechar diversos elementos de un pasado que arrastraba la nación cultural, de la cual emerge la nación

⁹⁷ La matanza de Forrahue se desarrolló un 19 de octubre de 1912, a eso de las 5 y media de la mañana. La orden de desalojo fue dictaminada a favor del particular Atanasio Burgos Villalobos quien, habiendo agotado todos los medios judiciales y extra-judiciales para legitimar la propiedad de los terrenos adquiridos fraudulentamente por su padre, logró obtener una sentencia judicial para expulsar a los mapuche williche de las tierras que ancestralmente habían habitado. Como consecuencia del brutal desalojo, 15 mapuche perdieron la vida; 8 mujeres y 7 hombres. Entre estas 15 personas se encontraba un niño de tan sólo 11 años y tres mujeres embarazadas. <http://paismapuche.org/?p=5738>

actual (Pinto, 2003). Así la idea de una sociedad pluriétnica, surgida desde el mundo indígena, sería para ese entonces y en la actualidad un elemento crítico al estado nacional moderno, pues entraría en disputa con aquel proyecto mono nacional homogéneo, que históricamente ha excluido los esfuerzos de construir una comunidad de iguales en el territorio nacional.

Desde esta perspectiva el Estado representa un mecanismo de control muy propio de aquellas sociedades que han alcanzado un cierto grado de complejidad. Es, por tanto, un fenómeno histórico que emerge bajo ciertas circunstancias y que se establece mediante la acción de agentes constructores (los grupos que necesitan de él para imponer sus proyectos o “mandatos”) y agentes pasivos (los grupos sobre los cuales recaen el poder de los otros). Estos fundamentos hacen referencia a un tipo de Estado que si bien es construido por los grupos que requieren del poder, para someter a otros, su funcionamiento necesariamente requiere del reconocimiento y legitimación de los grupos subalternos y en alguna medida, su complicidad o alianza.

La conceptualización de nación, por su parte, permite evidenciar la lógica del vínculo que permite la unión entre los miembros de una sociedad y aquello en lo cual se sustenta la convivencia social, y sobre lo cual encuentra su origen y actúa el Estado. En este sentido, el Estado está obligado a crear una nación política que permita a los grupos dirigentes transformar a la población en un cuerpo social sobre el cual ejercer dominación. La nación como un fenómeno de masas permite la integración de todos aquellos sujetos que son contenidos por la delimitación del Estado. Entonces la nación pasa a constituir aquel espacio donde la masa social se suma a la idea de converger en torno a ella. *Por ello, más allá de que la ideología nacional, sus símbolos, sus mitos, etc., sean elaborados por el impulso de una élite, ésta sólo adquiere carácter nacional cuando es capaz de sumar a la masa y hacer que ella comparta y se identifique con tales elementos.* (Van Bebber, 2002).

La nación remite a pensar e identificar un “nosotros” desde un sentimiento de unión y solidaridad compartido por la colectividad; que supera la suma de los individuos y hace alusión a lo que abstractamente se denomina como comunidad haciendo referencia a una construcción política masiva, que permite diferenciarse de un “otro”. A la vez este concepto se torna relevante para entender y abarcar diferencias sociales y subordinarlas en beneficio de un colectivo integrado y del desarrollo de la capacidad del Estado por mantener dicho vínculo social asociado también al orden de la sociedad. Entonces, la relación del Estado con la

sociedad estaría mediada por la nación, la cual debe incorporar las individualidades de los ciudadanos como la identificación colectiva que conforman diversos grupos sociales.

Llevados estos planteamientos a la historia de relaciones establecidas por el Estado-Nación chilena y el pueblo mapuche en general, los hechos evidencian la construcción del Estado-nacional y la “chilenización” de la sociedad como un proceso histórico que viene a dar respuesta a los proyectos políticos específicos y hegemónicos de las elites que los difundieron por diferentes vías y mecanismos al resto de la sociedad. En este proceso de invención y de construcción del estado, de la nación y la respectiva identidad nacional, los mapuche se vieron directamente afectados no sólo en cuanto a la pérdida de su libertad y territorio, situación que se venía experimentando desde el período colonial, sino que también se hizo una manipulación etnocéntrica de su imagen como pueblo, que desde ese momento se vio devaluada, barbarizada y racialmente “inferior”. La unificación territorial, el fortalecimiento del Estado y la centralización política, económica y cultural, dan paso a la consolidación de una sola entidad nacional, que concentran la idea de un solo estado, una patria, una cultura, una nación y un solo grupo étnico. Su éxito solo podría alcanzarse a partir de la aplicación de una estrategia centralizadora y homogeneizadora, cuya lógica busca terminar con aquellos elementos que se identificaran como obstaculizadores, los cuales tienen que ser eliminados para alcanzar la meta de unificación; situación que afecta directamente el reconocimiento y respeto del ejercicio de las particularidades de la identidad mapuche williche.

En este sentido, tal como planeta Bello y Rangel (2000), América Latina representa en las primeras décadas del siglo XIX, aquellos casos en que las colonias hispanas se dieron a la tarea de construir un Estado-nación que consideró sólo a una parte de los pueblos y “naciones” existentes en sus territorios. Bajo la influencia de las ideas liberales en varios países se intentó el reconocimiento de los indígenas como ciudadanos, pero ello más que constituir un avance o una ventaja para dichos pueblos originarios implicaba su anulación o negación desde su particularidad. De esta forma, los proyectos liberales que permitieron la construcción de nación prescindieron de los pueblos indígenas, desde su diversidad, ya que en la mayoría de estas naciones se creó la idea que la nueva nación era “racialmente homogénea”, por lo general blanca o mestiza.

La idea del Estado-nación y su identificación de uno con el otro, representa una construcción social y una necesidad política del Estado moderno, del mercado y de determinados grupos sociales que aspiran a la consolidación de un esquema cultural hegemónico. El problema se

suscita cuando sino es en su totalidad los Estados-nacionales poseen en su seno una diversidad de naciones, pueblos, grupos étnicos o minorías nacionales que contradicen la supuesta homogeneidad lograda por el Estado moderno. En este sentido, es evidente la exclusión de la cual son objeto los grupos étnicos, por parte de aquellos grupos que constituyen las mayorías nacionales, quienes como grupo cultural y socialmente hegemónico, y bajo una compleja idea de lealtad a la nación, y de paso al Estado, han obligado históricamente a que los indígenas abandonen sus particularidades culturales, sus territorios, usos y costumbres; esto se ha logrado mediante métodos violentos o bien por la vía de mecanismos de aculturación y asimilación cultural. Ejemplo de esto es el uso de la educación como una posibilidad destinada a la consolidación del Estado y la creación de la conciencia nacional; *“la educación imponía el dominio de la razón y contra la razón se estrellarían todos los enemigos de la patria, la libertad, la República, la democracia y la soberanía popular”*.⁹⁸

Para el pueblo mapuche y los pueblos indígenas en general que han sido víctimas de estos procesos de construcción nacional, los efectos derivados de él han sido profundamente perjudiciales; pese a esto, los grupos dominantes han insistido en la legitimidad de la exclusión y la dominación permanente como un sacrificio para el logro de la unidad nacional, pese a la destrucción sistemática de los modos de vida particulares de los pueblos originarios.

La existencia de presiones internas a este modelo de Estado entra a cuestionar la maqueta de nación homogénea que sustenta el proyecto de Estado-Nación. En esta perspectiva es que la etnicidad y en específico las demandas emanadas desde el Pueblo Mapuche pueden ser entendidas como factores que cuestionan esta construcción del Estado chileno y su legitimidad. Al respecto Toledo (2005) plantea que en América Latina, desde los años ochenta del siglo XX, los indígenas, con su reclamación de un status y derechos como pueblos, entraron a disputar en la arena pública el encuadre y tratamiento de la cuestión étnica frente a los estados. Más aún, directa o indirectamente, pusieron en cuestionamiento los proyectos nacionales imaginados por las elites que construyeron los estados en el siglo XIX.

⁹⁸ Pinto, Jorge (2003) “La formación del Estado y la nación, y el pueblo mapuche. De la inclusión a la exclusión”. Centro de Investigaciones Diego Barros Arana. Santiago de Chile. Pág. 115

1.2. LA INFLEXIÓN HISTÓRICA DE 1989: EL ESTABLECIMIENTO DE NUEVAS RELACIONES CON EL ESTADO CHILENO.

No obstante, la implementación de políticas de corte asimilacionistas, que trajeron consigo la pérdida de territorio por parte de los indígenas, a través de la penetración de los colonos y el impulso de una política de radicación; así como también la herencia de una larga historia de negación de la especificidad indígena y la destrucción de sus culturas originarias, las cuales vuelven a ser pensadas y reconstruidas por los *winka* a imagen y semejanza de una cultura ajena; se puede identificar un segundo momento en las relaciones establecidas entre el Estado chileno y el pueblo mapuche. Este se inicia con la llegada de Patricio Aylwin al gobierno y que tenía como base la firma del Acta de Compromiso de Nueva Imperial del 1 de diciembre de 1989; en donde los representantes de los pueblos indígenas asumían el compromiso de apoyar al candidato presidencial de los partidos políticos opositores a la dictadura de Augusto Pinochet a cambio del compromiso de dicho candidato a resolver las principales demandas de los indígenas.

“...entonces recogimos su...su eh...ganas que tenía de trabajar con los pueblos originarios y nosotros propusimos...propusimos rápidamente propuestas a nivel nacional y esto nos llevó justamente a que... el compromiso; si él...si nosotros lo apoyábamos, él si salía de presidente de la república inmediatamente aprobaba nuestra ley indígena.” (Hernán Acum Huilitraro, Presidente Consejo de Comunidades Indígenas de la comuna de Purranque, Comunidad Indígena Llaitul Panguinao, comuna de Purranque)

El Acuerdo de Nueva Imperial fue la puerta de entrada a un nuevo escenario de relaciones sociopolíticas entre la administración del Estado y los pueblos originarios. Constituyó para algunos un acuerdo entre pueblos, pero también fue entendido como un acuerdo de dominación en el que los pueblos indígenas depositaron sus expectativas producto del giro que la política estatal vivenció. Con este nuevo instrumento político se buscó promover, a través del aparato estatal, una ciudadanía diferenciada en la que se resaltaban los códigos étnicos de la población originaria, que en épocas pasadas habían sido negadas por el mismo aparato estatal con el fin de integrar forzosamente al indígena en la comunidad nacional.

Pasado cuatro gobiernos democráticos, todos ellos de la Concertación de Partidos Políticos por la Democracia, los acuerdos pactados en ese entonces y su concreción no han alcanzado el

efecto esperado por sus protagonistas indígenas. Esta nueva relación y los proyectos políticos comprometidos a juicio de sus propios actores es sólo un acercamiento con un nuevo gobierno, con una nueva administración.

“O sea esa es la relación del mapuche con el Estado, entonces en 1990 cuando llega el gobierno de la Concertación al poder hablar de una nueva relación del Estado, pero lo que hay no es relación del Estado, lo que hay son relaciones de dialogo y acercamiento entre el gobierno de turno pero no del estado...” (Anselmo Nuyado Ancapichun, Ngenpin de la comunidad Indígena Canquil, del sector rural Waka wincul, comuna de San Pablo)

En este sentido, la diferencia estaría radicada en que una política indígena debe concentrar el interés de todos los gobiernos, que constituya un continuo foco de preocupación y acción permanente por parte del estado. Debiera ser una política que forme parte de la estrategia central del país, y que no experimente variación a pesar del color político-ideológico de cada gobierno. Una política de estado para los pueblos indígenas sería aquella que se hace desde las demandas de los pueblos, a diferencia de una política de un gobierno de turno que se levanta en base a los intereses de un grupo o una coalición gobernante, independiente de las demandas que emanan desde las bases.

De igual forma, existe una evaluación positiva de algunas acciones puntuales que se desarrollaron en los gobiernos de la Concertación y que se vieron en su mayoría contenidas en el documento que emanó del Pacto de Nueva Imperial.

“Creo que sería importante contextualizar un poco como se ha dado el avance, que ha sido lento, pero si ha habido un cambio de lo que era antes hasta lo que es hoy día, como es tratado el tema indígena a nivel país. Dentro de los hitos de mayor importancia está primero el encuentro que hubo en nueva imperial con el candidato presidencial de aquella época que era Patricio Aylwin, donde en aquella oportunidad los pueblos originarios lograron al menos poner en la mesa cierto hitos de importancia como fue la creación de la ley indígena y la creación de la CEPI y posterior conformación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, que hoy ha sido la institucionalidad más visible para poder implementar y ejecutar las políticas públicas que han desarrollado los gobiernos de turno.” (Claudia Pailalef Montiel, Consejera Nacional Indígena ante CONADI, territorio Mapuche williche, entre los años 2012 y 2014. Actual Directora Regional de CONADI, Región de Los Lagos)

El Pacto de Nueva Imperial, consiguió otorgar una participación social y una representación indígena que no se había logrado alcanzar en la historia pasada, al amparo del reconocimiento de las diferencias étnico-culturales se buscaba una igualdad política de estos nuevos actores presentes en el escenario político nacional; por ende, también se hacía necesario redefinir las obligaciones y derechos ciudadanos que los pueblos indígenas podían poseer en esta nueva etapa sociopolítica (Aguilera, 2006).

De igual modo, y a partir de los compromisos asumidos el nuevo gobierno constituyó la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI) en los inicios del mandato del gobierno de Patricio Aylwin. Así mismo, se destacó la importancia de contar con una nueva legislación indígena que expusiera en primera instancia el reconocimiento de los pueblos indígenas como parte de la diversidad de la sociedad chilena, salvaguardara a dichos pueblos y promoviera su desarrollo armónico y equilibrado; no propugnando la asimilación ni el arrasamiento cultural. Hasta ese entonces, nunca un presidente de Chile había reconocido de manera tan explícita el carácter multiétnico y pluricultural de la nación chilena, y el compromiso de parte del Estado por reconocer y garantizar sus derechos y su desarrollo. Por lo menos a nivel discursivo se finalizaba una etapa de políticas y acciones estatales tendientes a la asimilación pura y simple de los indígenas a la nación chilena, o en el caso de los gobiernos progresistas, como ocurrió en el gobierno de la Unidad Popular, la defensa y promoción de sus derechos como integrantes de sectores subalternos de la sociedad, los trabajadores, los campesinos y los pobres, desconociendo sus particularidades étnicas. (Gazmuri, 2013) Finalmente se establece la necesidad de crear la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) con el propósito de impulsar un conjunto de políticas públicas necesarias para promover y garantizar los derechos de los pueblos indígenas.

En el siguiente segmento discursivo, extraído desde la reflexión de la dirigencia mapuche williche, se manifiesta que ha existido un avance en el tratamiento de las problemáticas territoriales que presentan las comunidades indígenas del sur del país, especialmente se hace referencia la recuperación de tierras vía los subsidios de tierras y reivindicaciones territoriales, establecidos en la ley 19.253 y ejecutados por CONADI.

En materia de avance, al menos en los gobiernos de la concertación como dirigente mapuche y como mapuche de comunidad para mí ha sido súper importante lo que ha

tenido que ver con la recuperación de tierra y territorio. No se puede negar que durante los gobiernos de la concertación se recuperó una cantidad importante de tierra, vía los subsidios, vía las reivindicaciones territoriales o vía en traspaso de predios fiscales. Falta mucho todavía, falta mucho por recuperar, yo espero que esta nueva administración o las que vengan a futuro sea la política de tierra un eje importante de trabajo dentro de las políticas públicas de sus respectivos gobiernos. Para mí ese es un tema que no se puede transar. (Claudia Pailalef Montiel, Consejera Nacional Indígena ante CONADI, territorio Mapuche williche, entre los años 2012 y 2014. Actual Directora Regional de CONADI, Región de Los Lagos)

Este proceso de valorización positiva tiene que ver con el abordaje de una temática y una demanda histórica del pueblo mapuche y sus identidades territoriales hacia el Estado chileno. El reconocimiento de las reivindicaciones legítimas de los pueblos indígenas sobre las tierras tradicionales, en especial sobre aquellas tierras que se han perdido involuntariamente, es parte central de las responsabilidades y compromisos que debe asumir el Estado chileno con los pueblos originarios. En tal material, así como lo observa el Relator de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, James Anaya; el Estado debe tener presente los estándares internacionales sobre los derechos de los pueblos a sus territorios tradicionales y sobre el deber del Estado de implementar mecanismos efectivos para atender las demandas territoriales de los pueblos indígenas.

En la misma línea Anaya, dedica especial atención al caso de las reclamaciones de tierras por parte del territorio mapuche y formula que la insatisfacción de las demandas territoriales del pueblo mapuche evidencia un problema de acceso efectivo a la justicia, lo cual contribuye a un ambiente de conflictividad y de desconfianza de dicho pueblo hacia las autoridades estatales y la sociedad nacional, trayendo como consecuencia la utilización de la protesta social como medio para hacer valer sus derechos.

Cuando se reconoce que aún falta por avanzar en esta temática no solo se está haciendo referencia directa a la cantidad de tierras por restituir y devolver a los pueblos indígenas, sino que también apunta a las deficiencias que presenta la política de compra de tierras, la cual ha sido criticada por su implicancia en la fragmentación de los territorios tradicionales mapuche, el reasentamiento de cada una de las familias mapuche y sus comunidades en tierras lejanas a

sus territorios tradicionales de origen; y el favorecimiento por parte de la política de tierras por títulos de propiedad individuales y no de propiedad comunitaria.

1.3. LOS AVANCES Y LIMITACIONES DEL PROCESO INICIADO.

Para la conciencia social de pueblo williche un elemento central que cobra sentido en la comprensión del rol que juega el estado en la definición de políticas indígenas es el reconocimiento de una deuda histórica de parte del estado con los pueblos indígenas. El legado de una historia marcada por los intentos de asimilación y muerte de las culturas originarias, han marcado la lucha del pueblo mapuche williche y sus reclamaciones frente a la expropiación de los territorios, pérdida de la autonomía e independencia indígena, entendidas hoy en día como la Deuda Histórica que tiene el estado chileno con el pueblo indígena.

En este tema, las posturas de autoridades ancestrales y dirigencia williche coincide en la existencia de dicha deuda histórica y el sentido que le da la historia a las acciones reivindicativas de la actualidad.

Es una devolución que tiene que hacernos a nosotros, a nuestro pueblo porque nos quitaron nuestra cultura, nuestras tierras, nuestras aguas, nuestras comidas típicas, nuestra salud, nuestra educación; todo un organismo que teníamos nosotros como pueblo originario se nos fue a las pailas con los sistemas políticos neoliberalistas y como se llama eso...aplastantes, dominante; eso perdimos mucho, perdimos todo prácticamente. (Hernán Acum Huilitraro, Presidente Consejo de Comunidades Indígenas de la comuna de Purranque, Comunidad Indígena Llaitul Panguinao, comuna de Purranque)

Yo creo que ellos, saben a lo que se atienen si acaso reconocieran a los pueblos originarios, porque el Estado como tal independiente de los gobiernos... el estado les debe mucho, ellos saben cómo el actuó en décadas tras, con respecto a las represiones. Entonces aquí no es cosa de gobierno o de autoridades de pasada, es el Estado el que está en deuda. (Marcelo Cheuquian Cumian, Presidente Comunidad Indígena Ñuke Mapu, Sector Huamputue, Comuna San Juan de la Costa)

Yo creo que el rol es subsanar las heridas que tiene con el pueblo mapuche, es pagar la deuda que tiene, no solo la deuda de la devolución de la tierra, sino la deuda de la

justicia, por ejemplo nuestros lamgenes que han sido muertos por carabineros, están impunes hasta el día de hoy, y eso no es posible, el gobierno debe encargarse que si muere un mapuche tiene que ser igual de válido como si muere un chileno. (Orieta Torres Huenulef, werken Cacicado de Cuinco)

La historia del establecimiento de la colonia y la posterior república han dejado huellas profundas que se dejan ver hoy en día en los pueblos indígenas. Si hoy en día dichos pueblos originarios se encuentran sumidos en la pobreza no se debe necesariamente a una incapacidad, sino que es producto de una exclusión que se ha manifestado en sus ámbitos económicos, sociales y culturales. Esto producto del despojo de sus tierras e incluso producto del racismo que ha sustentado la exclusión social de los indígenas. No se han reconocido las particularidades culturales, las formas de vida y cosmovisión desde la cual entienden la vida los pueblos originarios y por ende no se les han reconocido como un otro distinto y desde sus diferencias no han sido comprendidos ni aceptados. Estas diferencias se han tornado un problema social y político producto de dicha deuda histórica, en donde el concepto de estado-nación y su idea de homogenización de la población en torno a estos conceptos son cuestionados, pues responderían a una ficción impuesta por los pueblos hegemónicos permanentes al interior de los actuales estados.

De igual forma, estas relaciones se vuelven antagónicas en tanto también se reconoce temor por parte del estado chileno frente a la posibilidad del surgimiento de un estado mapuche, asociado al ejercicio de los derechos de autodeterminación y autonomía⁹⁹ de un pueblo y de una nación distinta a la nación chilena.

...O sea aquí en Chile se ha dicho que ¿cómo dentro del Estado va haber otro Estado? Que en ese caso dicen que si nosotros nos apoderaos de...de ciertos recursos tanto psicológicos, ideológicos y vamos hacer cambiar el país, eso incluso lo temen, incluso lo han dicho parlamentarios, muchos políticos, ¿cómo le vamos a dar espacio a los mapuche? Porque o sino esos se nos van a volver un pueblo distinto al que nosotros

⁹⁹ La autonomía como demanda del pueblo mapuche apunta principalmente a un ámbito territorial, no se trata de un nuevo estado dentro de uno ya existente o que se separa de este, sino de un espacio territorial que los pueblos indígenas puedan dirigir por sí mismos su vida interna, a través de sus instituciones y costumbres propias. Es el reconocimiento de una nueva comunidad política en el seno de la comunidad nacional, con un gobierno propio autogenerado, con competencia y facultades legislativas y administrativas al interior del territorio autónomo.¹⁶ Se genera así un espacio político para ejercer los derechos históricos, sociales, económicos y culturales de un pueblo que aspira a concretar políticamente su diferencia dentro del Estado-Nación, permitiendo su continuidad histórico-cultural en un marco que supere el actual estado de conflictividad. (Matías Meza-Lopehandía Glaesser, 2010. http://www.observatorio.cl/sites/default/files/biblioteca/reconocimiento_constitucional_final.pdf)

estamos gobernando, y perderían ellos...perderían los votos por supuesto, pero ha pasado fíjese. (Hernán Acum Huilitraro, Presidente Consejo de Comunidades Indígenas de la comuna de Purranque, Comunidad Indígena Llaitul Panguinao, comuna de Purranque)

Otra dirigente expone: *Porque como te digo yo, si la gente empieza a levantarse ahí está el riesgo, porque hay muchos derechos que le corresponden al pueblo mapuche. La autodeterminación, la autonomía... el derecho propio que tiene por haber sido un pueblo tradicional... sobre todo en el tema de las tierras que es de por vida...* (Marianela Naguian Imio, Secretaria Consejo de Comunidades Indígenas de la comuna de Purranque)

Nuevamente entra en cuestionamiento y en discusión el prototipo de sociedad nacional y estado unitario que se ha construido en el país. Como expresa Pedro Cayuqueo (1999) en Chile se ha consolidado la existencia de un modelo de sociedad y de una forma de estado hegemónica, homogénea y uniforme, generando entre la nación dominante y las naciones indígenas oprimidas una relación política basada en las injusticias como una forma normal de tarto entre los débiles y los poderosos.

...o sea la cultura dominante en este tiempo nos tiene aplastados, no solamente al pueblo mapuche, a los pueblos originarios diría yo, sino a las minorías, a las minorías; porque cuando los Estados ven minorías inmediatamente le ponen la pata encima...

(Hernán Acum Huilitraro, Presidente Consejo de Comunidades Indígenas de la comuna de Purranque, Comunidad Indígena Llaitul Panguinao, comuna de Purranque)

De la mano de esta realidad, no se puede desconocer que a medida que va avanzando la consolidación del estado-nación en Chile se va negando sistemáticamente la posibilidad de los pueblos indígenas y en especial del pueblo mapuche a ejercer sus derechos como pueblos originarios. El objetivo de asimilar e integrar forzosamente al pueblo mapuche, significó la imposición de una cultura extraña mediante el ejercicio de un poder político exterior y contra la voluntad de los indígenas, todo esto fundamentado en la necesidad que tiene el estado de fomentar una “unidad nacional”.

De acuerdo a la base de fundamentación expuesta por Todorov, tanto los españoles como así también sus descendientes, los hispano-criollos, no lograron comprender la especificidad del pueblo mapuche y sumergidos en su misión de “evangelización” y posterior afán de creación y consolidación proyecto político nacional, no pudieron hacer otra cosa que intentar transformarlos. Para Foerster (1993) el afán de convertir a los indígenas con la idea de

civilizarlos; de vestirlos, de que practiquen la monogamia, de concentrarlos en pueblos, de que bauticen a sus hijos, no es más que un intento por hacerlos desaparecer culturalmente. Y para Lienhard (1998) el concepto que mejor retrata los objetivos de los españoles en América Latina es el de reducción, pues este concepto significa “sujetar a la obediencia”, transformarlos en algo distinto o suprimirlos.

Empero, para las autoridades ancestrales la realidad social, cultural y política por la que hoy atraviesa el pueblo mapuche williche sería producto de la desestructuración social y cultural que ha sufrido el pueblo; en donde mediante un proceso constante de absorción, una cultura exógena dominante ha subordinado a su sistema cultural autónomo.

...lo que el gobierno de Chile tiene, yo diría, una simpatía con los pueblos originarios... no tenemos la fuerza política para obligar al... al gobierno, no tenemos la fuerza social... no tenemos las fuerzas sociales y políticas para obligar al gobierno. Y ¿por qué no tenemos esa fuerza política? Por dos palabritas que tenemos, que no afecta a los indígenas en Chile, de Arica a Magallanes: una, que es la deculturación y la otra es la Aculturación... (Anselmo Nuyado Ancapichun, Ngenpin de la comunidad Indígena Canquíl, del sector rural Waka wincul, comuna de San Pablo)

...entonces por eso es que el Estado chileno, el gobierno de turno siempre va a tener una simpatía con los pueblos indígenas porque somos aculturados, carecemos de identidades básicas, no tenemos conciencia social ni conciencia mapuche y eso se produjo por la imposición del genocidio, del culturicidio, el etnocidio, por la escuela, por la evangelización. (Anselmo Nuyado Ancapichun, Ngenpin de la comunidad Indígena Canquíl, del sector rural Waka wincul, comuna de San Pablo)

Los procesos de aculturación y deculturación, son asociados a la pérdida de los rasgos culturales esenciales del pueblo mapuche williche, desde la conquista de los españoles hasta el establecimiento de la república chilena, se ha vivenciado la imposición de una cultura ajena y en donde las culturas originarias han actuado como receptoras de elementos procedentes de una cultura ajena y foránea, mediante una incorporación forzosa e involuntaria. La pérdida de los elementos de la propia cultura originaria es el resultado de un proceso de contacto intercultural en condiciones asimétricas y desiguales en el ejercicio del poder. Estos procesos vivenciado por los indígenas de todo el país, han determinado que sus relaciones con el estado chileno se tornen y sean percibidas como desiguales; al contrario, no son concebidas como

relaciones entre estados o entre naciones distintas, sino más bien relaciones de poder en donde se identifica un dominado y un dominante. Este tipo de relaciones, basadas en la desigualdad de poder se han proyectado en la actualidad, existiendo a juicio de las autoridades ancestrales del pueblo williche una desvaloración de ellos como pueblo, producto de esta pérdida de identidad y fuerza en reclamación de sus demandas.

Por otra parte, también se perciba entre los entrevistados que el debilitamiento de las organizaciones comunitarias características de la organización ancestral de las comunidades indígenas williche. No sólo se hace alusión a la división territorial de estas formas de organización, sino que también a la pérdida de aquel acervo cultural constituida por un conjunto de rasgos y forma de vida propia de dicho pueblo. Si bien la cultura mapuche williche persiste en mantener rasgos de la vida comunitaria, ésta se ve amenazada por la acción de un Estado dominante que ve en esta fragmentación de las comunidades una oportunidad de liberarse de las responsabilidades que implica dar respuesta a la deuda histórica y las reivindicaciones reclamada por los pueblos indígenas del país y en especial por el pueblo mapuche.

...el Estado puede ver como beneficioso que los pueblos indígenas estén divididos ya que así no existirán demandas, pues el entrevistado considera que al Estado chileno no le gusta legislar para un grupo pequeño de personas. También se reconoce pérdida de la cultura, tierras, aguas, comidas típicas, salud y educación; se pierde una organización interna del pueblo mapuche frente al sistema política neoliberal que se concibe como aplastante y dominante. (Hernán Acum Huilitraro, Presidente Consejo de Comunidades Indígenas de la comuna de Purranque, Comunidad Indígena Llaitul Panguinao, comuna de Purranque)

Los Estado de repente les conviene que los mapuche estén muy poquitos o estén divididos, entonces ¿qué van a reclamar los mapuche o los indígenas, o los aimaras, los atacameños o los diaguitas?, que son muy pocos en este momento y son los menos apoyados a nivel nacional, o los...yaganes en el sur; entonces ellos ya no...no tienen organización, ni siquiera hay personas yapo, quedan muy pocos; entonces eso a los Estados de repente les conviene, porque a ellos no les gusta legislar para un cierto grupo de familias o de gente que haya en el territorio, porque tienen algunos miedos ahí. (Anselmo Nuyado Ancapichun, Ngenpin de la comunidad Indígena Canquil, del sector rural Waka wincul, comuna de San Pablo)

Yo considero que el rol del estado, más que cumplir un rol de reconciliación entre el pueblo mapuche y la sociedad chilena en general, lo que vino a hacer con sus políticas fue crear una división dentro del pueblo mapuche. (Orieta Torres Huenulef, werken Cacicado de Cuinco)

Yo creo que ven, yo creo que obviamente... ahora... al Estado no le conviene que los pueblos, las comunidades originarias de este país despierten más y que... y levanten una mayor organización. O sea todo Estado, todo gobierno le va a temer a las entidades que están muy organizadas, porque van a tener un planteamiento claro... y aquí se reina mejor si está dividido, es mucho mejor por una cosa de control, eso está muy claro. (Ponciano Rumian Lemuy, dirigente y Ñlkantujuo mapuche williche comuna San Juan de la Costa)

Conscientes de la relevancia de este elemento cultural para la cohesión del pueblo y la preservación cultural, las autoridades ancestrales y los dirigentes williche perciben un deterioro de las relaciones interétnicas producto del intervencionismo intencional del estado *winka*. Se ha vivido y sufrido la magnitud y el alcance del término de las propiedades comunitarias y las consecuencias económicas que esto produjo en las familias indígenas; pero también se es consciente de la pérdida cultural que conlleva esta acción estatal. Se privó no solo de un terreno sino de un espacio con sentido, de un espacio colectivo propio de desarrollo y preservación cultural. Como expone Aylwin (2002), la radicación de las comunidades indígenas sedentarizó a los mapuche en tierras reducidas, forzándolos a cambiar su economía- de ganadera a agrícola- y su cultural, a través de la escuela y la evangelización. En efecto, la vida comunitaria, la tierra y el territorio poseen para el mapuche williche una conexión insoslayable; producto de esto, en la actualidad, la posesión de la tierra si no va acompañada de derechos sobre los recursos naturales, así como de derechos que aseguren grados mayores de participación y/o control de los pueblos sobre los procesos económicos, sociales y culturales, no asegura las posibilidades de desarrollo material y cultural que los mapuche legítimamente reclaman para sí¹⁰⁰.

Aun cuando dentro de la Ley Indígena 19.253, se establece explícitamente el deber del Estado chileno de respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas reconocidos en el territorio nacional y se reconocen avances en materia indígena, especialmente desde la vuelta la democracia en el país; no es menos cierto que todavía persisten percepciones entre la

¹⁰⁰ Aylwin, José (2002) "Tierras y territorio mapuche: Un análisis desde una perspectiva histórico jurídica". Proyecto Mapu Territorialidad, Instituto de Estudios Indígenas. Universidad de la Frontera, Temuco, Chile. Pág. 27

dirigencia williche y sus autoridades ancestrales que apuntan a reconocer limitaciones y contradicciones en el rol que ha jugado el estado en la definición de políticas indígenas.

Hay mucha diferencia entre lo que se dice y los que se hace, porque en el discurso, claro decimos estamos trabajando en salud, estamos trabajando en educación pero en la práctica no es así, es un poco nomás. Y esto depende del gobierno, porque el gobierno no ha implementado las políticas, el gobierno dice que está trabajando con esos temas, pero realmente no existe políticas indígenas, existen programas, cosas puntuales para un poco de gente, pero no es algo que dé cobertura a todos los pueblos en general. Por ejemplo, en cuanto a la salud, estamos intentando recién en esta zona, al menos que los hospitales puedan permitir un parto intercultural, pero falta mucho, por ejemplo no podemos sacar orina de los enfermos, no podemos llevar a nuestras autoridades, así el sacerdote y el pastor evangélico tienen una entrada liberada para poder ver a los enfermos, por ejemplo nuestro machi no lo tienen, entonces no existe una política real, hay grandes pinceladas, como que está la intención pero finalmente no existe una política que lo establezca de esa forma. (Orieta Torres Huenulef, werken Cacicado de Cuinco)

Yo creo que ahí hay un discurso y hay una práctica, el discurso es muy amigable, es alentador, es dialógico, es axiológico... de valores, te aceptan, todo, pero una práctica que se contrapone a ese discurso, se sigue pensando con la mentalidad segregacionista del Estado, eeh... se siguen obstaculizando las políticas públicas en favor de los pueblos indígenas y invisibilizando muchas de ellas... entonces hay un discurso que no se ajusta ni remotamente, digamos, a las prácticas, al conjunto de medidas concretas que habría que analizar... (Anselmo Nuyado Ancapichun, Ngenpin de la comunidad Indígena Canquil, del sector rural Waka wincul, comuna de San Pablo)

Porque el Estado no invierte con los mapuche... el gobierno de la presidenta Bachelet con el pacto RE-Conocer incluido, a cinco salmoneros que tenían veinte mil trabajadores en la región del Futawillimapu, del sur de Chile, Chiloé y Puerto Montt, dos provincias, les giró 850 millones de dólares pa' un año y eso está escrito los datos están (silencio) y es que hay un concepto, con los salmoneros, los agricultores se invierte... con los indios se gasta, en... así está en el lenguaje, dice, en... el Estado Chileno gastó con los indígenas 133 millones de dólares; sin embargo, invirtió 850 millones de dólares

para los salmoneros... (Marianela Naguian Imio, Secretaria Consejo de Comunidades Indígenas de la comuna de Purranque)

El viernes en esta misma reunión escuché a una persona, a una profesora del sector, me decía qué es lo que quiere el Estado, quiere despojar, quiere tener limpio San Juan de la Costa para hacer lo que le plazca, bueno todo finalmente capaz que conlleve a eso, porque son niveles de distracción, de manipulación. (Marcelo Cheuquian Cumian, Presidente Comunidad Indígena Ñuke Mapu, Sector Huamputue, Comuna San Juan de la Costa)

Como plantea Aylwin (2000), existe una contradicción entre los deberes que la ley asigna al Estado en relación con los indígenas y sus comunidades, las acciones impulsadas en los últimos años por la propia institucionalidad; y por otra parte la venia y aprobación que ha dado el Estado con hechos concretos que van en desmedro de los indígenas, como lo es por ejemplo la expansión de proyectos de inversión no indígena en el territorio histórico de este pueblo. A juicio de los entrevistados la tarea estatal sólo se limitaría a buenas intenciones, careciendo de acciones concretas que consoliden el reconocimiento de los pueblos indígenas, sus culturas y en específico sus formas de vida y organización. El discurso del ejecutivo es de aceptación y de respeto frente a las diferencias y especificidades de los pueblos indígenas; no obstante en la praxis se siguen reproduciendo prácticas segregacionistas e invisibilizadora, que han llevada hasta la criminalización de la protesta social indígena, el uso de la fuerza pública en contra de los indígenas y en específico de pueblo mapuche y a la vez la aplicación de leyes especiales, como la ley antiterrorista.

Estas acciones contradictorias, evidencian un desconocimiento de los indígenas como tal y su derecho de contar con una política indígena que re-conozca dichas particularidades y responda a sus especificidades como pueblos, a sus demandas de reconocimiento y protección de sus derechos. De ahí la importancia de lo planteado por Taylor (1992) mediante su Política del Reconocimiento, en donde expone la necesidad de contar con instrumentos públicos que busquen la puesta en valor de los diferentes modos de vida y en donde se reconozca el vínculo existente entre el contexto cultural, que da pertenencia y define los valores predominantes de las forma de vida comunitaria. De ahí que toman sentido las expresiones del lenguaje, la historia y la cultura de los pueblos indígenas en su lucha constante por ser reconocidos. Es decir, esto representa una lucha por afirmar la imagen que tienen los pueblos indígenas, dignos y libres, es la comprensión de quienes son realmente, es liberarse de una identidad

impuesta y distorsionada y que no les pertenece. Desde este planteamiento Taylor (1992) define el reconocimiento como *el mecanismo de integración social y conformación de identidad*, lo que hace necesaria una política “*de la diferencia*”, de ahí que el reconocimiento resulta apremiante puesto que sus nexos con la identidad, distingue un equivalente a la interpretación que hace una persona o un pueblo de quién es. Dicho argumento sin duda explica la relación que se ha establecido entre los pueblos indígenas y los colonizadores, en donde desde la llegada de los europeos al continente se proyectó una imagen de tales pueblos como inferiores, “incivilizados”, y mediante la fuerza y estrategias de la conquista lograron imponer una imagen desde el eurocentrismo y sus propias concepciones y creencias, tal como también lo logra exponer Todorov.

La contradicción en el actuar del Estado y la desconfianza de los pueblos indígenas frente a éste, puede ser entendida como una herencia del proceso de conquista, según Bengoa (1992) los requerimientos de la conquista española son sin duda, una de las páginas más negras de la historia de América, pues en este proceso la población indígena no sólo fue sometida a la guerra, a la sobreexplotación y a la muerte; sino que también durante ese período se inauguró una cultura de la falsedad, del formalismo, de decir que sí cuando es no, de sonreír cuando se va a matar. Los mapuche por su parte, acostumbrados a una tradición de oral de transmisión de conocimiento y a respetar los acuerdos de palabra, en sus primeros contactos con los españoles entienden que no se puede confiar en lo que ellos dicen. Esta es la primera evidencia de incongruencia de parte de los conquistadores a los ojos de los indígenas y será este comportamiento el que configurará el comportamiento de los españoles: “*dicen una cosa y hacen otra*”.

Cuadro N° 2

Resumen estrategias de intervención y efectos en territorio mapuche.

PERÍODO HISTÓRICO	TIPO DE CONQUISTA/ INTERVENCIÓN Y EFECTOS EN TERRITORIO MAPUCHE
Conquista Hispánica	Cristianización/ conquista del “Nuevo Mundo”. Dicotomía Civilización-Barbarie
1793 Ocupación territorial del Fütawillimapu.	Reconocimiento de los williche/ sumisión de los williche mediante el Tratado de Paz
1810 Nacimiento del Estado-Nación en Chile	Asimilación y hogenización de la población indígenas al proyecto nacional unitario
1927-1970 Política Asimilacionista	División y reducción de las comunidades. Asimilación y aculturación forzada de la población indígena.
1970-1973 Gobierno de la Unidad Popular	Recuperación de tierras. Reivindicación clasista alejada de las lógicas indígenas.
1973-1989 Régimen Dictatorial Neoliberal	División y liquidación de las comunidades indígenas. Aculturación de los indígenas.
1989 en adelante ¿Nuevas Relaciones?	Reconocimiento de demandas indígenas, de carácter Multicultural del país. Surgimiento de asistencialismo/ paternalismo.

Fuente: Boccara, G. y Seguel, I. (1999). *Políticas Indígenas en Chile. De la Asimilación al Pluralismo. El Caso Mapuche.* En *Revista de indias*, Vol. LIX, N° 217

1.4. PARTICIPACIÓN DE LOS WILLICHE COMO ACTORES EN EL ESPACIO POLÍTICO.

En cuanto a la participación de los mapuche williche como actores en los espacios políticos de decisión, especialmente para la dirigencia se evidencia una falta de instancias de participación, las áreas de representación política en la estructura *winka-chilena*, situación que históricamente se ha ido reproduciendo, evidenciado una exclusión sistemática de los indígenas de los centros de decisión política.

Y lo otro tiene que ver por ejemplo, tiene que ver un poco más allá de la participación, como actores importantes en lo que tiene que ver con la creación y con la implementación de las políticas indígenas, otro tipo de participación tiene que ver con la de tipo política, hoy día los pueblos originarios no tenemos espacio, no tenemos cupos especiales, ni a nivel de concejales, ni a nivel de parlamentarios, ni menos

tenemos posibilidades de tener un CORE mapuche en los gobiernos regionales, entonces, ese es otra debilidad que tenemos y que debería la menos avanzarse en poder garantizar participación mediante cuotas, tanto a nivel parlamentario como en los gobiernos regionales y comunales. (Claudia Pailalef Montiel, Consejera Nacional Indígena ante CONADI, territorio Mapuche williche, entre los años 2012 y 2014. Actual Directora Regional de CONADI, Región de Los Lagos)

...bueno el pueblo mapuche también en la política debe estar inserto, porque no podemos estar ajenos tampoco a las políticas nacionales, porque estamos insertos en ellos; por lo tanto los...sin ser partidista, los pueblos originarios siempre se ha mantenido al margen de los partidos, eh típico, he partidistas, político. (Hernán Acum Huilitraro, Presidente Consejo de Comunidades Indígenas de la comuna de Purranque, Comunidad Indígena Llaitul Panguinao, comuna de Purranque)

... jamás el Estado va a dar las instancias de participación real para con nosotros como pueblo mapuche. Entonces dentro de las tareas que debería asumir el estado debería ser promover la previa consulta, la participación efectiva y vinculante, que escuche a las distintas comunidades y a los pueblos, porque sus historias los validan y en esa historia hay una deuda histórica por parte del Estado. (Marianela Naguian Imio, Secretaria Consejo de Comunidades Indígenas de la comuna de Purranque)

Yo creo que el Estado no tiene por qué dar los espacios de participación, nosotros tenemos que crearlos porque si el Estado nos da la participación, nos condiciona la participación siempre nos va a condicionar. (Ponciano Rumian Lemuy, dirigente y Ûlkantujo mapuche williche comuna San Juan de la Costa)

Tal como se plantea en la Ley 19.253 en su artículo 34, el Estado chileno tiene la obligación de promover la participación indígena a través del derecho reconocido a sus organizaciones a ser escuchadas y considerados en su opinión al tratarse materias que les atañen; no obstante, aún es cuestionado la acción estatal en esta materia, puesto que para muchos dirigentes aún no se han puesto en marcha iniciativas o mecanismos que posibiliten la efectiva participación indígena en la gestión de políticas públicas atinentes a dichos pueblos, careciendo de elementos fundamentales que determinan una verdadera participación, tal como lo establecen instrumentos jurídicos como el Convenio 169 de la OIT, en donde el Convenio exige que los pueblos indígenas y tribales sean consultados en relación con los temas que los

afectan, pero también exige a los estados que estos pueblos puedan participar de manera informada, previa y libre en los procesos de desarrollo y de formulación de políticas que los afecten. No obstante, aún queda en deuda el otorgamiento de poder político para los pueblos indígenas que permitan un verdadero control de sus espacios, recursos y formas de vida; y en donde los mecanismos de participación de carácter consultivo puedan llegar a ser vinculantes con las decisiones de las autoridades políticas.

Para José Aylwin (2002), hoy la tendencia dominante en esta materia es que los Estados tengan su institucionalidad propia en materia indígena, sea esta un ministerio, una oficina o una corporación, desde la cual impulsan su política hacia los pueblos indígenas y dialogan con ellos, y que los pueblos indígenas tengan sus organizaciones autónomas desde las cuales formulan sus demandas y negocian con el Estado; realidad que hoy no se encuentra replicada en Chile, en donde el carácter mixto o bipartito de la institucionalidad a cargo de asumir los temas indígenas- con representación de gobierno y de indígenas- que parecía tener cierta lógica al momento del debate de la ley indígena, hoy en día no se compatibiliza con las demandas de autonomía predominantes al interior del movimiento mapuche.

La participación es precisamente uno de los elementos esenciales a la hora de asumir el compromiso de construir una sociedad nacional que reconozca su carácter multicultural, pluriétnico y multilingüístico. Se demanda el reconocimiento de una ciudadanía específica para los pueblos indígenas o minorías étnicas; puesto que históricamente a ellos se les ha negado el *"derecho a tener derechos"*, en este entendido los indígenas nunca han alcanzado el ejercicio pleno de la ciudadanía. De ahí entonces que el desafío apunta al replanteamiento que debe efectuar el Estado chileno sobre sus conceptos de soberanía y única nación.

Finalizados los años 80, en América Latina se comenzaron a vivenciar los procesos de transición desde los gobiernos militares a gobiernos elegidos democráticamente por el pueblo. De la mano de estos procesos también se comenzaron a vivenciar la construcción de nuevos marcos constitucionales que abren las puertas a la participación de los nuevos actores sociales que emergen desde el mundo indígena. Se comienza con la reforma brasileña de 1988 y culmina con la reforma ecuatoriana en 1998, siendo este último, el caso más destacado de participación indígena y en donde se favoreció la capacidad de diálogo con diferentes sectores políticos y sociales así como por sus resultados. Luego en los años 90, otros países reformaron parcial o totalmente sus constituciones políticas, como es el caso de Colombia (1991), Paraguay (1992), Perú (1993), Bolivia y Argentina (1994) y, finalmente, Ecuador (1996 y

1998). En el caso chileno no se logró alcanzar una modificación constitucional, a pesar de ser una de las principales demandas planteadas por los pueblos indígenas del territorio nacional, y uno de los compromisos asumidos por el Presidente Patricio Aylwin durante la firma del Acta de Nueva Imperial. En materia indígena sólo se avanzó en la promulgación de la Ley 19.253 sobre fomento, protección y desarrollo de los indígenas.

Los nuevos textos constitucionales que surgen al amparo de los gobiernos democráticos en la década del 90, y en el caso especial de Bolivia, Ecuador y Paraguay, consideran el reconocimiento del carácter multicultural de los Estados y la existencia de los pueblos indígenas como entidades singulares con atributos culturales y lingüísticos propios y con derechos específicos derivados de su condición de pueblos originarios; alejándose de esta forma de la tradicional concepción de ver a los indígenas como sub-ciudadanos, carentes de derechos. (Ruiz, 2003)

Hoy en día los nuevos líderes indígenas y los pueblos en general, a través de sus diversas formas de participación política, han conseguido conquistar nuevos espacios donde alcanzar notoriedad mediante diálogo y negociaciones, en condiciones de relativa igualdad con los mismos actores que durante cientos de años habían sido postergados a la exclusión social, cultural, política y económica. Para la Organización de Naciones Unidas¹⁰¹, la participación política de los indígenas debe aspirar a fortalecer sus organizaciones y a tener un rol más activo en la construcción de la democracia y de estados de multiétnicos. El nuevo escenario de América Latina presenta en la actualidad a los indígenas como nuevos actores.

...yo creo que la juventud mapuche hoy en día está llamada a entender... tiene que haber un cambio generacional, y ese cambio tienen que hacerlo las otras personas que sean bilingües, que se muevan en dos mundos. Así vamos a alcanzar lo que queremos...

(Anselmo Nuyado Ancapichun, Ngenpin de la comunidad Indígena Canquil, del sector rural Waka wincul, comuna de San Pablo)

Entonces hoy día vamos teniendo avances en el sentido de también de cierto despertar de... yo diría del liderazgo, fundamentalmente del liderazgo joven, hay un despertar en relación a lo que se está haciendo. También hay muchos líderes que tienen... han tenido la posibilidad de estudiar, tienen conocimiento, tienen la posibilidad de informarse mucho más; por lo tanto, ven que todo lo que se ha hecho en alguna medida no ha sido

¹⁰¹ Ruiz Murrieta, Julio (2003) "Democracia y participación política de los pueblos indígenas en América Latina", Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Documento de Debate N°67. París, Francia. Pág. 3

realmente como debería ser, o por lo menos acercarse a algo que debiera ser. (Ponciano Rumian Lemuy, dirigente y Ûlkantujo mapuche williche comuna San Juan de la Costa)

Con el surgimiento de nuevos líderes dentro del pueblo mapuche williche, surge también la esperanza de mantener la lucha de las reivindicaciones históricas y actuales, y mantener latentes estas temáticas en el escenario nacional, como *“renuevos de un tronco antiguo”*. Producto del modelo de política imperante, emerge en el mudo indígena un dirigente, un nuevo líder, con mayor conocimiento de la sociedad dominante y participación activa en la política chilena. Históricamente los longkos tenían un rol de representación políticas con las autoridades chilenas, pero con el paso de los años el nuevo dirigente, funcional a veces a la oferta pública, sería quien ocuparía dicho rol. En la sociedad pre-reduccional lo política no podía ser entendido sin considerar los aspectos religiosos y rituales, lo cual se puede observar hasta los años 60 (Boccaro, 2007); de ahí en adelante, para Foerster y Montecino (1988), emergió lo político como una esfera relativamente autónoma, en donde sus actores claves poseen objetivos claramente políticos con un discurso “desarrollista”. Es decir, surge una figura de dirigente y líder que actúa en función de objetivos a corto plazo, sería más joven y con mayor formación académica, situación que respondería a un cambio generacional que se ha ido generando dentro de los movimientos indígenas.

El surgimiento de los nuevos actores políticos no viene a actuar en desmedro de la valoración, importancia y existencia de figuras con participación política con relevancia para la presentación social y cultural del pueblos mapuche williche como cultura tradicional; como es el caso de los longkos, werken y machi, al contrario en estas figuras aún persiste un discurso reivindicativo que tiene como norte la defensa y la conducción del pueblos y su cultura.

2. ROL DEL ESTADO EXAMINADO DESDE LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS INDÍGENAS Y PROGRAMAS ESTATALES.

En el presente apartado, se expondrán las apreciaciones críticas que surgen desde el mundo de la dirigencia y las autoridades ancestrales del pueblo mapuche en torno al rol que ha jugado el Estado chileno en la definición e implementación de la política indígena Re- Conocer, Pacto Social por la Multiculturalidad; así como también el rol que ha desempeñado en la implementación del Programa Orígenes en su segunda fase, el cual se impulsó y desarrolló como uno de los programas clave de la política Re-Conocer, pues buscaba un desarrollo integral de las familias indígenas. Y finalmente se abordará el análisis de los discursos surgidos en torno al rol o los roles que ha desempeñado el estado chileno mediante la acción de los programas de desarrollo indígena canalizados a través de la institucionalidad pública.

2.1. ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DE LA POLÍTICA RE-CONOCER: PACTO SOCIAL POR LA MULTICULTURALIDAD.

Durante el primer gobierno de Michelle Bachelet se desarrollaron diversas iniciativas en materia indígena. Los énfasis y desafíos políticos fueron plasmados en la política indígena denominada “Re-Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad”. En la documentación oficial se establecen los logros alcanzados durante los dos primeros años de gobierno, y los compromisos que se debían enfrentar desde ese momento en adelante. En este sentido, asumir el reconocimiento de los pueblos indígenas y el carácter multicultural del país responde a demandas sentidas por los pueblos indígenas, dando énfasis con esta política a un enfoque de derecho y protección de los pueblos indígenas; situación que sin duda es valorada por la dirigencia indígena.

...estos pactos por ejemplo el Re-Conocer, la multiculturalidad fueron en alguna medida apoyando esto...lo que nosotros sentíamos, porque hay que destacar que nuestros pueblos originarios a nivel nacional e internacional han sido en todas partes pisoteados, mutilados, exterminados en algunos países; ojalá que no hayan mapuche...

(Hernán Acum Huilitraro, Presidente Consejo de Comunidades Indígenas de la comuna de Purranque, Comunidad Indígena Llaitul Panguinao, comuna de Purranque)

El desafío y el compromiso de asumir a Chile como una nación multicultural significan que se desarrolle un modelo de organización social y del aparato burocrático del Estado que asuma la diferencia como elemento primordial de la constitución social de una nación. De esta forma, las distintas variantes de las políticas y programas deberán enfrentar el tema de la diversidad, y sosteniendo una política de afirmación de las identidades y culturas particulares, reconociendo a la vez los derechos de los grupos étnicos y de los pueblos indígenas (Araya, 2013).

El multiculturalismo superaría la simple crítica a la dominación cultural y económica, e iría más allá en la lucha por la coexistencia de culturas diferentes, siendo una defensa de las culturas oprimidas con la afirmación de su legitimidad de existir frente a la hegemonía de una cultura despótica que pretende ser universal. Frente a esto, Vallescar (2002) asume el multiculturalismo como un desafío que busca instaurar en la sociedad la capacidad de ampliar las miradas de interacción los uno con los otros, tendiendo plena conciencia de recíprocas influencias, y haciendo un intento por traducir y volver operativa dicha relación de tolerancia en los diversos espacios de la vida cotidiana.

Asumir una política indígena que promueva el multiculturalismo significa reconocer como motor de acción el reconocimiento de los pueblos indígenas y sus derechos a exigir una convivencia que respete las diferencias culturales de forma abierta, respetuosa en una arena de relaciones de igualdad y respetuosa de las diferencias. En este sentido, serían dos premisas las que deberían primar en esta política de multiculturalidad: por una parte, se debería priorizar y promover en la sociedad el respeto mutuo y la tolerancia a las diferencias culturales; y por otra parte, promover el respeto por las expresiones y particularidades de las diferentes culturas en forma tolerante. En este sentido, Charles Taylor (1992) ve como un fin normativo del multiculturalismo el que las personas o grupos étnicos excluidos alcancen el reconocimiento y con ello su dignidad para sobrevivir culturalmente. Por lo que las democracias modernas deben ser capaces de reconocer a los pueblos indígenas y sus culturas particulares, con sus tradiciones y de acuerdo a su identidad históricamente formada. En esta línea, el reconocimiento como eje central de esta política implica que se valoricen los diferentes modos de vida, pues esto permitiría la integración social y la conformación de la identidad de cada individuo. El reconocimiento de los indígenas, tal como es entendido por Taylor (1992), está condicionado por la justicia y el reconocimiento de aquellos que son

considerado los “otros”, concediéndosele una serie de derechos que les son esenciales para su sobrevivencia y trascendencia como pueblo.

Por otra parte, una autoridad ancestral plante que el Pacto Re-Conocer representó una instancia que permitió que la institucionalidad pública adecuara su naturaleza a las características de la nación; es decir enfrenta como desafío la construcción de la multiculturalidad, en términos de aceptación e inclusión de los pueblos indígenas en la sociedad chilena. Además permitió, plasmar como un compromiso el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en Chile. Sumado al desafío de instaurar en el poder ejecutivo la temática indígena, mediante la creación en cada ministerio de una unidad de asuntos indígena. Al respecto se señala:

Yo creo que el pacto Re-conocer tiene un solo mérito, que se abre a la posibilidad de que Chile adecue su institucionalidad pública a la naturaleza del es... de la Nación, que significa eso en la práctica, significa que en el ámbito legislativo la constitución política de la República reconozca la existencia de los pueblos indígenas en Chile, que son como once... (Anselmo Nuyado Ancapichun, Ngenpin de la comunidad Indígena Canquil, del sector rural Waka wincul, comuna de San Pablo)

En este sentido, se rescata el ejemplo de la adecuación de la institucionalidad, de programas y procedimientos a la especificidad de los pueblos indígenas, eje central de la agenda de trabajo en el gobierno de Bachelet; buscando por cierto la integración plena de los pueblos indígenas respetando sus diferencias y particularidades, generando cambios culturales en todos los ciudadanos que habitan el territorio. No obstante, aún se encuentra pendiente el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, discusión que se ha venido dando desde hace veinte años y que en la actualidad aún no da luces de ser aprobado en el Congreso Nacional.

Así como expone Matías Meza-Lopehandía (2010), en un comienzo esta iniciativa se centró en un reconocimiento de la existencia de los pueblos indígenas y su presencia en el territorio nacional con anterioridad a la creación de los Estados. No obstante, esta demanda ha ido evolucionando de acuerdo a la experiencia, ya no sólo bastaba con el reconocimiento de la preexistencia de dichos pueblos, era necesario modificar la institucionalidad de manera de permitir el ejercicio de los derechos colectivos de éstos.

Se han presentado diversos proyectos que buscan el reconocimiento, pero estos han olvidado abordar como tema central, el ejercicio de los derechos fundamentales reclamados por los pueblos indígenas y que tienen directa relación con el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho y en especial con la reclamación de su derecho a la autodeterminación, cuestión que ha causado y causa resistencia en los Estados, producto de los temores surgidos frente a una posible desintegración nacional. Sin embargo, la Declaración de Derechos de Pueblos Indígenas, no sólo especifica que los indígenas son pueblos con la misma dignidad y derechos que todos los demás pueblos de la Tierra, sino enfatiza en que *“tienen derecho a la libre determinación”* y *“[e]n virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”*.

Aún persiste la deuda de reconocimiento de los pueblos indígenas, pues todas las discusiones se centran en seguir considerando a dichos pueblos como “parte de la nación chilena” y que “habitan su territorio”; posturas más limitadas sólo llevan la discusión a reconocer la “diversidad de origen” de los chilenos, que los indígenas constituyen “parte esencial de las raíces de la Nación Chilena” y que tienen derecho a fortalecer su identidad. Pese a estos matices, ambas posturas concuerdan en lo central, y es que ninguna de ellas satisface las reivindicaciones de los pueblos, puesto que existe una incapacidad de entender la autodeterminación y la autonomía indígena, fuera de los esquemas conceptuales propios del Estado-nación, de la soberanía hegemónica del Estado, de su unidad de poder y ordenamiento jurídico que lo sustenta (Meza-Lopehandía; 2010).

No obstante estas limitaciones, la política Re-Conocer también presenta una valorización positiva en sus efectos en el territorio williche; especialmente porque permitió avanzar en temas de mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades, mediante la implementación del Programa de Conectividad Rural y que se enfoca principalmente en el mejoramiento de caminos de acceso a las comunidades indígenas de la región y en donde el rol del dirigente cobró relevancia, pues es tarea de ellos focalizar aquellas obras a realizar.

Yo lo voy a asociar más a lo que pasa en el territorio williche, lo que pudimos ver en el territorio producto de ese acuerdo de la presidenta Bachelet que se generó a partir de unos diálogos territoriales, pero lo que logramos ver y palpar en la región fue que dentro de la política del Pacto Re-Conocer se pudo generar un plan de mejoramiento

de caminos para comunidades indígenas y es algo concreto, algo real. (Claudia Pailalef Montiel, Consejera Nacional Indígena ante CONADI, territorio Mapuche williche, entre los años 2012 y 2014. Actual Directora Regional de CONADI, Región de Los Lagos)

También en esta política se consideró un conjunto de modificaciones institucionales y la generación de canales de participación indígena, entre las cuales destaca la creación de la Mesas Indígenas Regionales y la Institucionalización del Derecho a la Participación. Ambas medidas en el territorio williche son recogidas como esfuerzos que han traído consecuencias positivas para la población; especialmente porque permitieron que sus demandas sean escuchadas por las autoridades regionales y provinciales, se generó un diálogo permanente y se instauró un espacio de discusión que perdura en la actualidad. Sin duda se avanzó en garantizar la participación de los indígenas en un escenario de iguales condiciones. No obstante para la entrevistada aún falta por avanzar en la superación de barreras de aceptación de la población indígenas, especialmente por parte de los funcionarios públicos que estén en constante relación con dicha población.

Lo otro que vimos dentro del Pacto Re-Conocer fue un poco, cómo las instituciones se hacían más cercanas a las comunidades, y dentro de eso entre comillas pudimos avanzar por ejemplo con el INDAP; sin embargo, falta mucho por avanzar, no hay que olvidar que están las instituciones y las instituciones las hacen las personas y a veces las personas que están ahí dirigiendo o inclusive los funcionarios de menor rango, no les interesa el tema. (Claudia Pailalef Montiel, Consejera Nacional Indígena ante CONADI, territorio Mapuche williche, entre los años 2012 y 2014. Actual Directora Regional de CONADI, Región de Los Lagos)

Entonces, producto del Pacto Re-Conocer y ha sido uno de los grandes logros de las comunidades indígenas de la provincia de Osorno, tiene que ver con la constitución de la mesa provincial de Asuntos Indígenas que en su momento fue la mesa que tuvo mayor éxito... la constitución de este espacio de participación donde les ha servido a las comunidades poder interactuar periódicamente con el gobernador, poder interactuar periódicamente con los jefes de servicios. (Claudia Pailalef Montiel, Consejera Nacional Indígena ante CONADI, territorio Mapuche williche, entre los años 2012 y 2014. Actual Directora Regional de CONADI, Región de Los Lagos)

La superación de aspectos discriminatorios y acceso inequitativo que vivencia la población indígena a la hora de acceder a los servicios públicos es un paso para avanzar en la superación

de la exclusión social, económica y política de la población indígena. Exclusión que se expresa en una distribución desigual e inequitativa de los recursos disponibles en el servicio público y en una calidad de vida menor en comparación al resto de la población nacional.

En este sentido, el sistema burocrático empodera a los funcionarios públicos y delegan en ellos la responsabilidad de implementar las políticas públicas mediante la libertad en la toma de decisiones. La diferencia en la atención y llegada de los servicios públicos a la población indígena, no responde a la particularidad de los requerimientos de dicha población, sino que en muchos casos se actúa por la preferencia de los funcionarios; los cuales actúan y llegan a generar estereotipos sobre los indígenas que son atendidos. Esta realidad lleva a establecer quienes “merecen” recibir el servicio en base a estos estereotipos (Montero y Yamada; 2011)

De igual forma, no se puede dejar de señalar que en las instituciones, además de factores estructurales creadas por un Estado, el personal muchas veces también se transforma en un factor de estancamiento de la acción estatal en favor de los pueblos indígenas; mucho de estos servidores públicos carecen de la formación necesaria para atender la población indígena, y su relación con los indígenas comúnmente no se distancia de la perspectiva etnocentrista que, operando prejuicios y estereotipos, genera prácticas discriminatorias a nivel de trato cotidiano. Evidentemente, estas prácticas no están acorde con el desafío de configurar un país multicultural, respetuoso de sus diferencias.

Por otra parte, uno de los aspectos negativos que se le reconoce al accionar estatal en el período de gobierno de Michelle Bachelet y en específico durante la implementación de la Política Re-Conocer, es la criminalización de la protesta mapuche, situación que no hace más que reforzar la idea de que el ciclo de nuevas relaciones iniciadas luego de la recuperación de la democracia está definitivamente agotada, conclusión a la cual también llegó el gobierno en el año 2008.

Pasaron cosas muy especiales en el gobierno de la Michelle Bachelet, como consecuencia del conflicto de la Araucanía que nació el pacto re-conocer. Pero por un lado el gobierno está reconociendo a los pueblos originarios y por otra lado, recordemos que las muertes de los weichafes (guerreros) han sido en los gobierno de la concertación, en el gobierno de Michelle Bachelet, la aplicación de la ley antiterrorista

fue en el gobierno de Michelle Bachelet, entonces pasaron cosas en su gobierno y no cosas positivas. O sea yo por un lado te estoy reconociendo como pueblo originario, pero ese mismo reconocer en el fondo te condenó a morir en algunos casos, en otros casos a ser perseguido, a aplicarse la ley antiterrorista. (Orieta Torres Huenulef, werken Cacicado de Cuinco)

Yo creo que el rol del estado es subsanar las heridas que tiene con el pueblo mapuche, es pagar la deuda que tiene, no sólo la deuda de la devolución de la tierra, sino que la deuda de la justicia, por ejemplo nuestros lamgenes que han sido muerto por carabineros... están impunes hasta el día de hoy, no es posible el gobierno debe encargarse de que cada persona... si muere un mapuche tiene que ser igual de válido como si muere un chileno, entonces también aplicar las penas que corresponden en estos casos. (Orieta Torres Huenulef, werken Cacicado de Cuinco)

En efecto, durante el Gobierno de Michelle Bachelet existieron movilizaciones de los sectores más radicalizados del movimiento mapuche, producto de las disputas de intereses sobre recursos naturales existentes en territorios indígenas y que son de atractivo para diversas empresas nacionales y extranjeras. El Ministerio del Interior resolvió apoyar la aplicación de la ley antiterrorista contra los dirigentes acusados de acciones violentas, lo que trajo consigo agravar el quiebre de las relaciones entre el pueblo mapuche y el Estado chileno. En este sentido, se tendió a convertir un conflicto político, social y cultural en una cuestión policial. Para Rodrigo Egaña, Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas del gobierno de Michelle Bachelet, si bien los gobiernos de la Concertación lograron avanzar sustancialmente para el mejoramiento de las condiciones de vida de los indígenas y para su plena incorporación a la sociedad en igualdad de condiciones, aún se constata que continúan habiendo profundas críticas al accionar estatal.

La criminalización de la protesta indígena en el caso mapuche se ha manifestado por ejemplo en el procesamiento- en varios casos a través de una legislación especial, como la ley antiterrorista- de muchos de sus dirigentes y autoridades ancestrales, y en la condena de varios de los procesados a elevadas penas de cárcel. Se cuestiona la imparcialidad de los tribunales de justicia en esta materia, los cuales en forma reiterada han condenado a mapuche por las acusaciones que se hacen en su contra, criticándoseles al poder judicial su actitud sesgada frente al mapuche respecto de los hechos de violencia de los que son acusados y que

están vinculados al conflicto territorial. La aplicación de esta legislación especial sin duda se traducen también en la vulneración del derecho al debido proceso y que resultan en condenas desproporcionadas e injustas.

En definitiva, para la dirigencia williche y sus autoridades ancestrales el mecanismo de control del conflicto que ha puesto en práctica el Estado, ha sido el encarcelamiento y sometimiento a procesos criminales por diversos delitos, utilizando las legislaciones promulgadas en el regimiento militar para oprimir a sus opositores. Esta situación denota injusticia tanto en el procesamiento de las causas como en la criminalización de la reclamación indígena. Pese a existir una voluntad de parte del Gobierno de turno por reconocer el carácter multicultural del país, en la práctica se ha actuado de forma arbitraria, mediante el uso y aviso de la violencia “legal”, a través de la penalización y el castigo de las conductas colectivas, que sólo considera la legalidad de las acciones desde los que ostentan el poder y no la legitimidad de las demandas de un pueblo. Para Correa y Mella (2010) la criminalización de la protesta social del pueblos mapuche se ha constituido en uno de los mecanismos de regulación y subordinación social puesto en acción por el Estado chileno con el fin de mantener el estado de derecho y el carácter homogéneo de la nación chilena, la “unidad nacional”, conceptos incuestionables por la clase política chilena, la que- para preservarlos y hacerlos prevalecer- echa mano a todo el aparataje de control social.

Finalmente, la muerte a mano de la policía chilena de integrantes del pueblo mapuche, los cuales han quedado prácticamente en la impunidad, denota una falta de justicia debido a una acción desmedida por parte de la policía en el uso de la fuerza y sus armas de servicio, además de la falta de voluntad política de parte del gobierno para esclarecer y condenar los hechos. Esto se traduce en la renuncia de parte de la institucionalidad pública a aplicar sanciones frente a esta grave violación de derechos, situación que denota una ausencia de garantía del derecho a la igualdad y no discriminación, diferenciando entre ciudadanos de primera y segunda categoría.

Figura N° 6

Aspectos positivos de la Política Indígena Re-Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad.

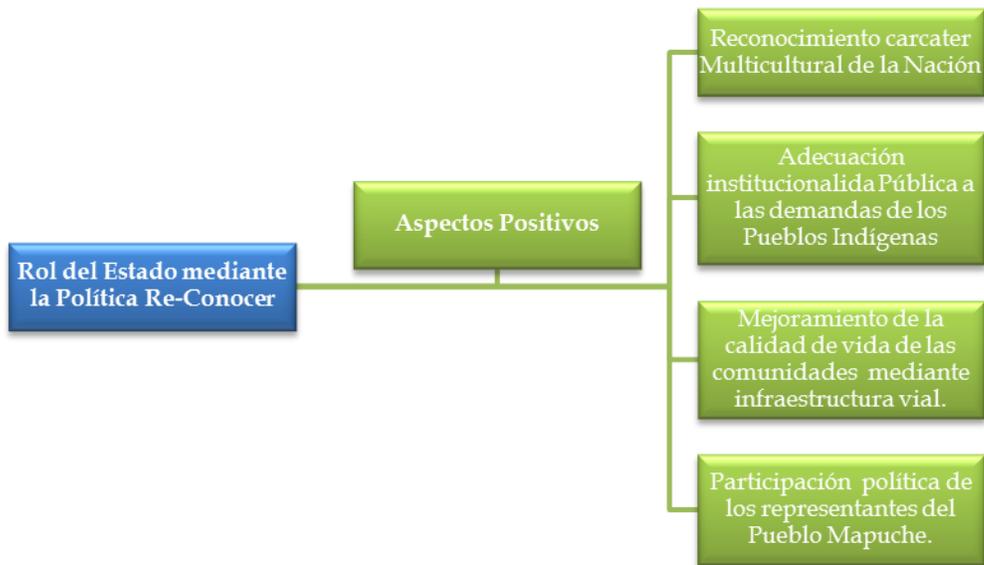
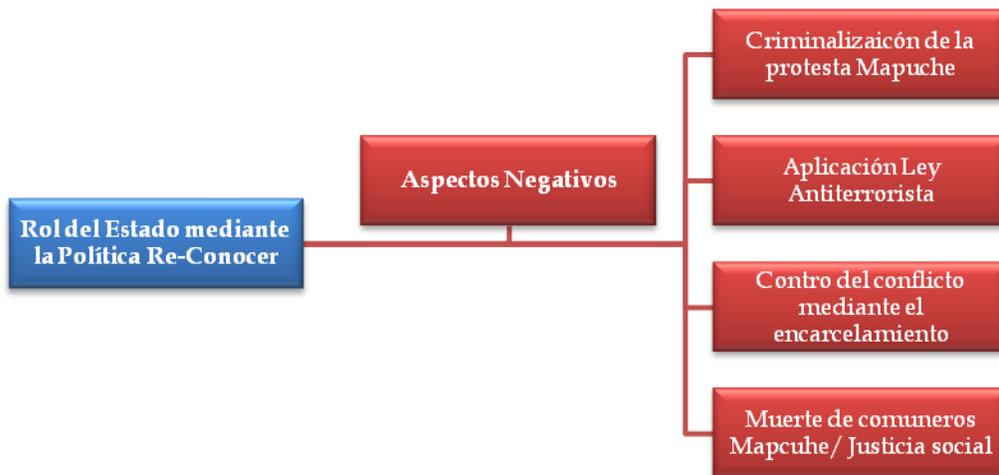


Figura N° 7

Aspectos negativos de la Política Indígena Re-Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad.



2.2. ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DEL PROGRAMA ORÍGENES.

El Programa Orígenes en su Segunda Fase, constituye una de las medidas de acción priorizadas dentro de la Política Indígena implementada bajo el Gobierno de Michelle Bachelet, durante los años 2008-2010. La finalidad de este programa es contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de comunidades del área rural de los pueblos Aymara, Atacameño, Quechua y Mapuche. Y su foco estratégico de este programa es el desarrollo, el que se comprende desde su dimensión de integralidad, territorialidad, a la vez que en equilibrio con la identidad de los pueblos originarios a quienes se dirige esta iniciativa.

En específico, como se evidenció en el apartado anterior, la política Re-Conocer es analizada y valorada de diversas formas. El Pacto Re-conocer para algunos de los dirigentes representó una instancia de reconocimiento de las demandas de los pueblos indígenas en su especificidad, frente a situaciones de discriminación constante e intentos de asimilación que amenazaban su trascendencia cultural. Dentro de esta política, el Programa Orígenes representa una iniciativa que, a ojos de la dirigencia, aportó a abordar las necesidades y demandas de los pueblos indígenas en lo productivo, organizacional y cultural; principalmente porque surge y adapta su forma de intervención a partir de un proceso participativo, que considera las opiniones de su población objetivo. En este sentido se señala:

...la segunda etapa del programa orígenes ya ahí estuvimos muy nosotros puestos en ese tema, porque me tocó a mí ser secretario..., fui secretario de la mesa de planificación, entonces yo ahí empecé a ver que el programa orígenes estaba un poco enfocado ya a la necesidad nuestra; no era un programa que se impuso a las comunidades, sino que siempre por lo menos se preguntaba ¿a usted le gustaría ser, le gustaría tener estas cuestiones, le gustaría hacer un galponcito, le gustaría tener ovejas, le gustaría tener chanchos?, ya eso ya es importante, porque a ti te están preguntando si te gusta o no te gusta. Un poco lo que comparo con el programa orígenes y lo que está pasando ahora con los PDTI, no estoy a cabo en ese cuento debo declarar inmediatamente, pero a mi ver también el programa que actual...el PDTI está imponiendo cosas, yo lo veo acá... (Hernán Acum Huilitraro, Presidente Consejo de Comunidades Indígenas de la comuna de Purranque, Comunidad Indígena Llaitul Panguinao, comuna de Purranque)

En el entendido de que las comunidades indígenas mapuche williche en su mayoría aún se encuentran emplazadas en el mundo rural, se torna indispensable e imprescindible que la formulación de políticas, estrategias, planes y programas de desarrollo, como lo fue el Programa Orígenes, considere la participación de estos actores sociales. En la práctica, la participación a la cual se hace referencia el citado dirigente, apunta a intervenir en forma activa en todo el proceso y no sólo en algunas etapas. Así como estipula el Acuerdo Operativo del Programa Orígenes (2006), la participación se debe producir tanto en las fases de formulación como en las de operación, gestión y evaluación. Así como también es importante adaptar las metodologías a los distintos momentos y procedimientos que se producen durante el proceso de desarrollo. En este sentido, se puede plantear que el Programa Orígenes se sustenta en un enfoque que busca restituir derechos fundamentales para las comunidades indígenas; derechos asociados a la participación, a la autogestión, a la decisión sobre sus recursos.

Sumado a esta estrategia participativa, dicho programa buscó plasmar el denominado Desarrollo con Identidad, el cual es concebido como un proceso en donde es central la organización y participación de las organizaciones indígenas, así como también enfatiza la planificación de las acciones en base a las necesidades y potencialidades detectadas por los mismos involucrados, quienes pasan a ser los agentes fundamentales en el logro del desarrollo integral e instalación de capacidades en los miembros de las comunidades indígenas. En este escenario, la cultura indígena es parte del capital necesario a considerar para alcanzar el desarrollo, que se afirma en los valores, las aspiraciones y la riqueza cultural e identitaria de los pueblos originarios. Al respecto se señala:

...yo no tengo la misma opinión que los políticos. Para los políticos fue un fracaso, pero si un político tuviera la oportunidad de hablar con la familia de una comunidad yo creo que cambiaría considerablemente su percepción al programa, porque cuando... a uno que le ha tocado estar en reuniones, visitar las casas, compartir un mate en la conversación y la gente se va como soltando y va contando lo que ellos sienten, ellos tienen una buena valoración del programa, valoran su intervención en el territorio, están contentos con el galpón porque no lo tenían, están contentos con el cerco porque tampoco lo tenían y muchas familias están contentas con sus animales porque no lo tenían. Es más, en alguna oportunidad escuché a varias ñañitas que dijeron yo antes...

el programa me permitió estar en talleres, en conocer mi cultura...a mi antes me daba miedo hablar, me daba vergüenza hablar y no me reconocía como mapuche. Hoy día yo saco la voz y me siento orgullosa de ser mapuche. Yo creo que ese es un valor inmaterial enorme que dejó el programa en las comunidades. (Claudia Pailalef Montiel, Consejera Nacional Indígena ante CONADI, territorio Mapuche williche, entre los años 2012 y 2014. Actual Directora Regional de CONADI, Región de Los Lagos)

Lo otro que no hay que olvidar, es que el programa tenía tres patitas importantes, que era el tema de desarrollo económico, el tema de fortalecimiento organizacional y el tema cultural. O sea hoy en día en algunos territorios se recuperó prácticas como el wetripantü, en algunos el ngillatün que para mí no son cosas menores. (Claudia Pailalef Montiel, Consejera Nacional Indígena ante CONADI, territorio Mapuche williche, entre los años 2012 y 2014. Actual Directora Regional de CONADI, Región de Los Lagos)

...personalmente diría que vi a las comunidades muy entusiasmadas en hacer muchas cosas, e hicieron muchas cosas. Yo creo que uno de los grandes logros que podría decir yo que dejó el Programa Orígenes fue que una comunidad escribiera su historia, pero quedó ahí en el ámbito cultural, qué otro paso podría haber dado esa comunidad. (Ponciano Rumian Lemuy, dirigente y Ñlkantujo mapuche williche comuna San Juan de la Costa)

En este contexto, para los entrevistados el desarrollo y la identidad cultural no se excluyen en este programa, sino que constituyen parte del mismo círculo virtuoso de desarrollo integral y adecuado desde el punto de vista sociocultural. Esto se traduce en que se ha logrado mediante este programa avanzar en construir un lineamiento de una política culturalmente pertinente que aporte a alcanzar mayores niveles de calidad de vida para las comunidades indígenas. Además de avanzar en el fortalecimiento del patrimonio cultural y natural presente en las comunidades y territorio indígena, teniendo como base las consideraciones que emanan desde la cosmovisión propia de los pueblos indígenas, elemento trascendental para la reconstrucción de la identidad de dichos pueblos.

En materia de inversión productiva, específicamente en lo referido a proyectos agropecuarios, de turismo, artesanía y comercialización, se concentraron la mayor cantidad de inversiones focalizadas mediante el Programa Orígenes, con una inversión aproximada de

1.296.753.665¹⁰², correspondiente al 75,3% de los recursos destinados para la ejecución de los tres componentes del programa en la región de Los Lagos; en el entendido que estas son pertinentes, oportunas y necesarias dado que son definidas por los mismos actores de las comunidades indígenas y buscan fortalecer sus sistemas productivos tradicionales.

A pesar, de que cada uno de los componentes logró avanzar en las estrategias centrales que abordaba, también existió un cierto déficit en lograr la integralidad al cual aspiraba el programa. Cada uno de sus componentes por sí solo avanzó en función de una muy alta oferta de planes productivos e iniciativas comunitarias, para los componentes productivo, fortalecimiento organizacional y desarrollo cultural, respectivamente; no obstante, se perdió el foco de atención de lograr un desarrollo integral que consiguiera la complementariedad de estos tres focos de intervención y que respondiera a la cosmovisión holística de los pueblos indígenas y en especial del pueblo mapuche williche. Al respecto se expone:

Y, bueno... lo que percibía era que el programa orígenes fue contundente en cuanto a recursos pero por otra parte vi que la ejecución no fue una de las mejores... eh, repercusiones que yo viví ahí con mi familia, con familias del núcleo familiar y familias que son de los alrededores que son a todo esto familias, parientes... no sé si será posible dar cifras, pero aproximado, inversión de dos y medio a tres millones de pesos más o menos, estimo que pueden ser por sistemas de regadío, o sistemas que al primero o segundo año ya no funcionaban, por supuesto que al tercero o cuarto, de ahí en adelante o después de diez años, once años más o menos ninguno funciona como debió estar plasmado en la teoría. O sea, el impacto del programa, yo que veo que se invirtió mucho recurso, pero ese recurso no fue bien invertido en los materiales o las obras, el impacto que generó productivamente no se notó. Hubo buena cantidad de recursos, pero esos recursos no tuvieron incidencia significativa en los productores y en la vida de las comunidades, porque eso fue enfocado productivamente. (Marcelo Cheuquian Cumian, Presidente Comunidad Indígena Ñuke Mapu, Sector Huamputue, Comuna San Juan de la Costa)

Yo creo que no se logró el desarrollo integral, es más orígenes nació por las demandas y por el conflicto que había en la Araucanía, de ahí nació todo, el pacto Re-Conocer de ahí empezaron a nacer todos estos programas, como el orígenes... Primero falló en lo que es cobertura, segundo en que se focalizó demasiado en la parte productiva, decía

¹⁰² BID-CONADI (2012) "Kui Kui; un puente para el diálogo. Resultados del Programa Orígenes, en la Región de Los Lagos, una mirada desde las comunidades". Corporación Vertiente. Región de Los Lagos. Pág. 75

fortalecimiento organizacional pero finalmente eso no se dio, o sea la gente no hizo actividades culturales con el programa orígenes. No alcanzó a cumplir su objetivo de desarrollo integral. (Orieta Torres Huenulef, werken Cacicado de Cuinco)

Yo creo que hubo una intencionalidad de partir con el desarrollo integral, porque ahora lamentablemente los programas vienen determinados por un período de tiempo y después hay un abandono, por lo tanto lo que se generó en un principio es... llega un momento en que se corta ese hilo de relaciones de trabajo, en fin; y llega hasta ahí entonces todo lo que se podría haber logrado se rompe a mitad de camino... la gran debilidad en el tema es que los programas son de corto aliento y por lo tanto luego viene otro programa, o vienen otros tipos de... se generan otro tipos de programas y se rompe ese hilo conductor que se había generado con un programa determinado, el trabajo que se hizo con la historia de las comunidades, con la recuperación de la cosmovisión, la recuperación del idioma, yo creo que ahí ha sido un interesante proceso, y se hacía falta una tercera, una cuarta y una quinta etapa del programa, una política de Estado; sino es solamente una forma de subsidiar un problema social mirada desde el Estado, pero no es una política, en absoluto, por lo tanto yo creo que ahí se pierde un recurso importante en el sentido monetario obviamente, pero también el recurso humano con el cual se trabajó y fundamentalmente todo ese proceso que se había generado de las comunidades, de recuperación, de poner en valor culturalmente su conocimiento, su pensamiento, su historia, su cosmovisión, su religiosidad. (Ponciano Rumian Lemuy, dirigente y Ülkanujo mapuche willeche comuna San Juan de la Costa)

De acuerdo a los entrevistados, no se logró avanzar con precisión y claridad en el sentido esencial de los planes de desarrollo integral que promovía el programa. Al contrario se puso mayor énfasis en la intervención a nivel productivo, como una forma de superar los índices de pobreza que caracterizan a los pueblos indígenas en general, respondiendo así a uno de los principales criterios de selección de comunidades que se utilizó a la hora de focalizar las comunas y organización tradicionales que iban a participar de este programa. En este sentido, de acuerdo a lo planteado en el Reglamento Operativo del Programa, en su artículo 3, se establece que los criterios de selección están asociados a comunidades que presenten una alta concentración de población indígena rural pobre, la identificación de dichas comunidades y familias beneficiarias del Fondo de Tierras y Aguas de la CONADI y el carácter de reconocimiento jurídico de la comunidad. En desmedro de los otros dos componentes

abordados en el programa orígenes, Fortalecimiento Organizacional y Desarrollo de la Identidad Cultural, el desarrollo productivo se impone como el foco de intervención del programa, dejando de lado aspectos esenciales para el logro de un desarrollo integral; elementos asociados al fortalecimiento y rescate del patrimonio cultural, social y natural presente en las comunidades indígenas y que son propios de la cosmovisión de los pueblo y de sus procesos de construcción de identidad cultural. Aun cuando se priorizara la inversión en los sistemas productivos en el caso del pueblo mapuche williche, no hay que olvidar que el ejercicio de prácticas de tipo productivas también deben ser entendidas desde el entramado cultural, desde el tejido cultural mapuche williche. Si bien para el análisis lo productivo, lo social y lo cultural pueden ser reconocible se interpretables de manera aislada, la dependencia y su accionar, solo se explica a la hora de entenderlos como un todo, lo productivo con y en lo cultural, de la misma manera que lo cultural y social con y en lo productivo. (Tapia; 2012)

En la intervención a nivel productivo, componente N°3 del programa, se identifica una fuerte dispersión en el tipo de inversiones que se llevaron a cabo, con una orientación básicamente micro-familiares en relación a la generación de emprendimiento de carácter colectivos o comunitarios. Si bien es cierto, la familia constituye la principal unidad económica de *lof* mapuche williche, el trabajo comunitario, como por ejemplo la *minga*, es un elemento importante en la vida grupal. Así la inversión en proyectos productivos se distribuyó principalmente en la adquisición de motosierras e implemento, infraestructura ganadera, cabañas turísticas, manejo del bosque nativo, herramientas y equipos. No obstante, en su mayoría, a juicio de uno de los entrevistados, estos proyectos no tuvieron una buena ejecución, afectando de esta forma el impacto real de estas iniciativas en el aumento de los ingresos de los grupos familiares indígenas y por ende de una mejora sistemática y prolongada de la calidad de vida de esta población.

Otro de los factores críticos que afectó el éxito de la intervención del Programa Orígenes en las comunidades mapuche williche fue, a juicio de los entrevistados, la durabilidad de la implementación de dicho programa. En específico, en la Región de Los Lagos esta iniciativa comenzó su funcionamiento el año 2006 hasta el año 2011, con una focalización de 102

comunidades indígenas, 1914 familias y 5738 personas¹⁰³. En este contexto, un elemento importante a considerar en un proceso de intervención que incorporar metodologías participativas como el Programa Orígenes, es el tiempo de trabajo con las comunidades; sin duda el éxito de la innovación a la cual apuntaba este programa, así como también el logro de un impacto escalable estaba supeditada a su durabilidad en el tiempo. En este sentido, la eficiencia del programa se vio afectada por la falta de tiempo para la concretar y proyectar aquellas iniciativas que significaron un avance en el fortalecimiento y rescate de la riqueza cultural del pueblo mapuche williche, cayendo en la idea de ver la cuestión indígena como un problema social puntual que puede ser abordado mediante “subsidios parche”. De ahí la necesidad de contar con una política indígena que permita que estas acciones logren una proyección en el tiempo y este no se convierta en un impedimento o barrera del desarrollo integral de las comunidades.

Otra de las debilidades que se mencionan en materia de implementación del Programa Orígenes, es la falta de competencias y conocimiento de las personas que mantenían contacto y trabajo permanente con las comunidades. Al respecto se menciona que:

Por ir a un caso simple yo diría que muchas veces... que los mismos funcionarios que trabajaron en determinados programas no fueron capacitados para enfrentar un programa, por lo tanto el funcionario, el profesional en este caso hacía lo que podía y eso mismo lo llevaba a cometer ciertos errores que finalmente hoy día en alguna medida están pagando las comunidades. (Ponciano Rumian Lemuy, dirigente y Úlkantujo mapuche williche comuna San Juan de la Costa)

... en los diferentes sectores públicos y en los programas no existen personas que nos conozcan a nosotros, entonces colocan aquí un programa y cualquiera puede postular a ese cargo o lo designan y es quien ejecuta, no se preocupen de buscar por ejemplo profesionales, técnicos que sean mapuche realmente y que conozcan el tema y que tengan un diálogo con las comunidades. (Marianela Naguian Imio, Secretaria Consejo de Comunidades Indígenas de la comuna de Purranque)

¹⁰³ BID-CONADI (2012) “Kui Kui; un puente para el diálogo. Resultados del Programa Orígenes, en la Región de Los Lagos, una mirada desde las comunidades”. Corporación Vertiente. Región de Los Lagos. Pág. 25

Pero yo creo que el Orígenes no cumplió el rol que debió haber cumplido, a lo mejor como diseño el programa era bueno pero la ejecución en si fue malo, no sé si eso responde a que las personas que estaban trabajando ahí hicieron mal su pega o simplemente los recursos fueron muy pocos. (Orieta Torres Huenulef, werken Cacicado de Cuinco)

Los profesionales primero que nada antes de entrar a trabajar a una localidad tienen que conocer el terreno y eso también pasa que de repente los funcionarios no conocen el territorio, no conocen, entonces por eso que también hay equivocaciones en los proyectos, sino...nosotros tenemos que conocer un poco cuál es la realidad de este sector, de esta comuna, de este pueblo, para ahí hincarle el diente. (Hernán Acum Huilitraro, Presidente Consejo de Comunidades Indígenas de la comuna de Purranque, Comunidad Indígena Llaitul Panguinao, comuna de Purranque)

La importancia del rol que jugaron estos actores/profesionales radica en que su quehacer es un factor decisivo en el éxito del programa, puesto que por estos profesionales y técnicos también pasaba la misión de avanzar hacia un desarrollo integral, y velar por la integralidad, coherencia y pertinencia étnica de la intervención del programa. En este sentido, el programa debía contar con facilitadores interculturales, conocedores de la realidad de los pueblos originarios y de los distintos territorios, con experiencia en trabajo comunitario y con experiencia en materia de desarrollo rural, que aseguraran el avance en los planes y estrategias de intervención comunitaria, en la interacción con los distintos actores de los territorios indígenas e interactuar con las instituciones públicas en pos del alcance de buenos resultados del programa. En esta materia, para Salvador Millaleo y Marcos Valdés, la idea del Programa Orígenes respecto a la necesidad de modificar las conductas y prácticas de sus funcionarios en relación a los pueblos originarios, es valorada puesto que es la primera vez que el aparato estatal asume esta tarea en función de incorporar mayor pertinencia cultural a su accionar.

Figura N° 8

Aspectos positivos del Programa Orígenes, II Fase.

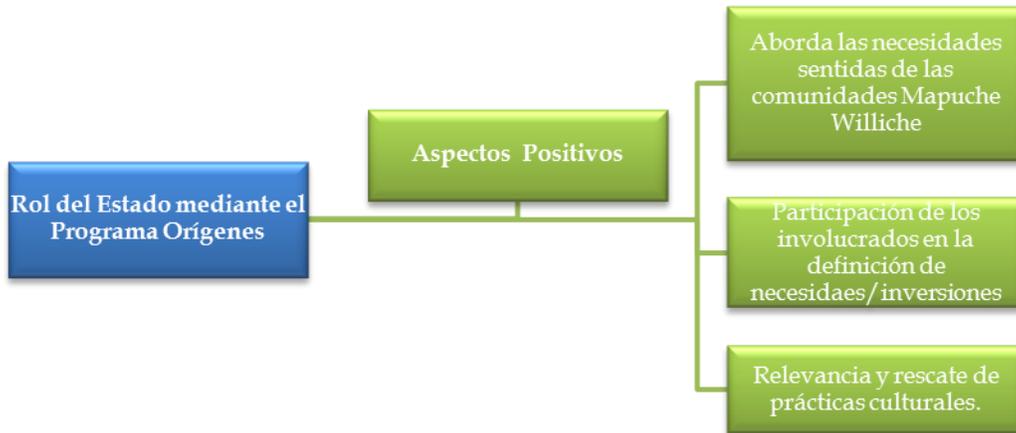
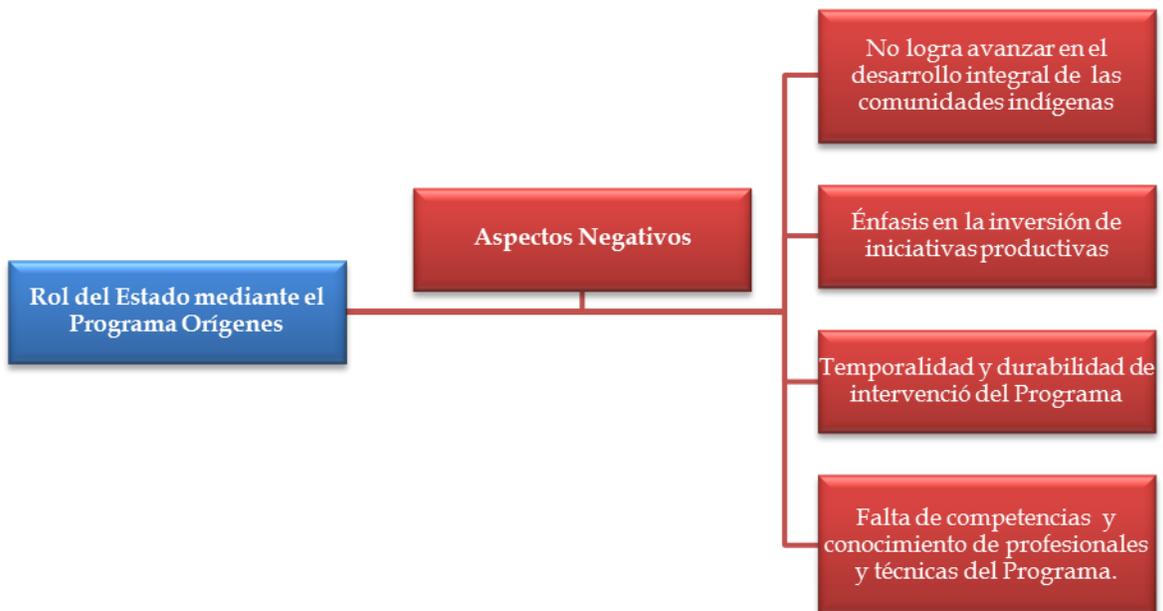


Figura N° 9

Aspectos negativos del Programa Orígenes, II Fase.



2.3. LA COOPTACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS MEDIANTE LOS PROGRAMAS ESTATALES.

La llegada del Programa Orígenes en su Primera y Segunda Fase generó grandes expectativas en el mundo indígena, no sólo por la gran cantidad de dinero que prometía invertir en el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades, sino porque traía como novedoso un enfoque de trabajo basado en la participación activa de los involucrados en los procesos de planificación y gestión como elemento imprescindible para el desarrollo de cualquier acción que se desarrollara dentro del programa. No obstante, las críticas no se hacen esperar puesto que si bien existen buenas intenciones de hacer partícipes a los indígenas de los procesos de ejecución del programa, su diseño y creación responde a una lógica centralizada de priorización de necesidades, en donde los actores estatales parecen tener la verdad frente a la realidad diversa y compleja que aglutinan los pueblos indígenas.

Lo otro, tiene que ver cómo se diseñan los programas, son programas que están desde el nivel central gestándose, sin la participación de los pueblos y obviamente eso también a la hora de implementar atenta contra la forma de ser de los pueblos originarios y sus prácticas culturales, está totalmente ajeno a aquello; por lo tanto, eso también ha significado un fracaso importante en las políticas. (Claudia Pailalef Montiel, Consejera Nacional Indígena ante CONADI, territorio Mapuche willeche, entre los años 2012 y 2014. Actual Directora Regional de CONADI, Región de Los Lagos)

Si, justamente yo como dirigente y como presidente del consejo de la comuna de Purranque y junto a otros presidentes de San Pablo, Puerto Octay, Puyehue, San Juan Sur, San Juan Norte, Río Negro; de las siete...somos ocho consejos a nivel provincial, pero siempre estamos tratando de que...decir mire esto es lo que nosotros necesitamos, esto es lo que realmente nuestro pueblo necesita como Fütawillimapu, no que se nos vengán las leyes desde arriba y nos digan: ah, los mapuche de la provincia de Osorno necesitan puros animales vacunos; y viene una política pública y dice: ya, a los mapuche a todos les vamos a dar vacas; cuando nosotros queremos criar camellos (risas), no comparten...yo no comparto, ¿por qué me van a traer vacas, si yo quiero otra cosa?, no quiero eso. Las políticas están erradas, por eso es que fracasan, han fracasado muchas políticas... (Hernán Acum Huilitraro, Presidente Consejo de Comunidades Indígenas de la comuna de Purranque, Comunidad Indígena Llaitul Panguinao, comuna de Purranque)

Frente a estas realidades tan heterogéneas, hasta hoy en día la política oficial del Estado chileno ha respondido con un proyecto e ideología centralista y paternalista, particularmente en la definición de las prioridades de inversión de los recursos públicos destinados a los pueblos indígenas, basando su eficacia en el traspaso de recursos monetarios más que en la creación y desarrollo de aptitudes y capacidades entre los miembros de los pueblos originarios y sus organizaciones, tal como lo estipulaba el Programa Orígenes mediante su componente de Fortalecimiento Organizacional; situación que a futuro promueve una mayor dependencia e inflexibilidad del aparato público en desmedro de la real participación y autodeterminación de los pueblos indígenas.

En este mismo escenario, los programas y proyectos que apuntan a alcanzar el “desarrollo” de los pueblos indígenas son concebidos como acciones que surgen desde el poder central y que son impuestas a los pueblos indígenas. En esta línea, los dirigentes williche plantean:

Hay un sinnúmero de programas o de netamente imposiciones, quizás el común de la gente no lo ve como imposición, pero nuevamente llegamos al tema de la violencia, pero violencia en forma indirecta, que finalmente uno termina embarcándose en el carro porque no tiene alternativa, no hay otra forma. (Marcelo Cheuquian Cumian, Presidente Comunidad Indígena Ñuke Mapu, Sector Huamputue, Comuna San Juan de la Costa)

Hay comunidades que defienden el tema de los subsidios, pero al final se pierde la cultura desde mi simple opinión... y eso a su vez se traslada al tema productivo y lo cultural... re-complicado, muchos dicen no... que cómo, en qué momento... y la cultura es un poco difícil vivir de eso, si se puede interpretar de esa forma. (Marcelo Cheuquian Cumian, Presidente Comunidad Indígena Ñuke Mapu, Sector Huamputue, Comuna San Juan de la Costa)

Estas imposiciones conllevan adoptar una lógica mercantilista basada en un sistema económico que busca la competitividad, la producción e intercambio de bienes y servicios; por sobre las lógicas de producción de los pueblos indígenas que no apuntarían al lucro y la acumulación. Sin duda, no contar con las condiciones para mantener los sistemas de producción tradicionales y hacer de los indígenas sujetos dependientes de los beneficios/subsidios estatales conlleva la progresiva desaparición del tejido sociocultural que da sustento a las identidades de los pueblos originarios. En el contexto de una economía neoliberal, las posibilidades de los pueblos indígenas por continuar existiendo se reduce a un multiculturalismo visto desde una mirada individualista donde las identidades indígenas

responden a lógicas individuales distanciadas de los elementos constitutivos y distintivos de las culturas originarias.

Junto a estas imposiciones, también se vislumbra cierto grado de manipulación que buscaría generar un quiebre dentro de las organizaciones indígenas, con la finalidad de tener mayor control de dichas organizaciones. Tal como expone Salvador Millaleo y Marcos Valdés, desgraciadamente cualquier evaluación que se haga respecto de los pueblos originarios y su participación en proyectos de desarrollo o en cualquier problema a resolver en donde estos estén involucrado en Chile, es deficiente. Desafortunadamente, las observaciones permiten aseverar que en no pocas ocasiones, los métodos para construir proceso de participación se emplean lisa y llanamente como mecanismos de “manipulación”.

Aquí hay juegos pequeños, en el sentido de que dentro... en las organizaciones pequeñas como las comunidades indígenas, las juntas de vecinos y todas estas otras organizaciones que son bajo cuarenta integrantes existe un juego de manipulación que se podría llamar... entre que le doy a este, a este no le doy; entonces tengo tres enojados y finalmente terminan rompiéndose los esquemas o las vinculaciones que podrían haber, de tipo de desarrollo político integral que podría ser. En vez de esas cinco agrupaciones si le damos a una, de parte del Estado, tenemos cuatro enojadas y empiezan las rivalidades, ese es un juego pequeño, pero cuando empezamos con un juego un poquito... a mayor envergadura... (Marcelo Cheuquian Cumian, Presidente Comunidad Indígena Ñuke Mapu, Sector Huamputue, Comuna San Juan de la Costa)

Estos mecanismos de manipulación con frecuencia son utilizados en aquellas comunidades u organizaciones indígenas con menor peso político y/o menor inserción en los círculos de poder y por lo tanto con mayor propensión al asistencialismo. (Millaleo y Valdés) Dentro de esta forma de manipulación, muchos de los indígenas se ven obligados a participar para obtener recursos o incentivos materiales, que al actor estatal permitirá desarrollar su estrategia de intervención.

Por otra parte, también se le ha cuestionado a los programas de fomento al desarrollo para comunidades indígenas, que sus intervenciones son una expresión de cooptación y coartación de las organizaciones, utilizados con el fin de neutralizar el denominado conflicto mapuche. Al respecto los entrevistados mencionan que:

Por una parte con estos programas se mitiga en parte muy pequeña esta deuda, esperan que nos conformemos, pero por otro lado quiere que estemos tranquilos, no están llenando a nosotros, no están satisfaciendo a nosotros, pero yo siempre he dicho que un programa dura cierto tiempo pero qué después, otro año más, esperando otro programa, otro proyecto más y vamos a vivir toda una vida de asistencialismo y nosotros como pueblo no tenemos en esencia eso, nuestros ancestros nunca esperaron un programa, siempre batallaron con sus propios conocimientos. (Orieta Torres Huenulef, werken Cacicado de Cuinco)

Yo considero que los programas de hoy si tienen una doble lectura porque creo que todos estos programas que han ido naciendo a través de los años de gobierno es más que nada para mantenernos quietos a nosotros los mapuche. Que es como para mantenernos quietos, como para que nosotros nos conformemos con los programas que nos están dando, que son migajas en comparación con lo que el Estado nos debe como pueblo. Entonces, considero que si tiene una doble lectura los programas, están hechos para dar asistencialismo a la gente, el gobierno se ha convertido en un gobierno paternalista, cosa que a nosotros no nos sirve como pueblo originario. (Marianela Naguian Imio, Secretaria Consejo de Comunidades Indígenas de la comuna de Purranque)

... no son programas enormes, de enormes cantidades de recursos, son recursos mínimos, entonces... bueno ahí hay otras miradas, otras evaluaciones que hay que hacer en torno a eso, pero si uno lo ve así fríamente claro que esto también permite un mayor control de la sociedad, de las agrupaciones humanas. (Ponciano Rumian Lemuy, dirigente y Ûlkantujo mapuche williche comuna San Juan de la Costa)

Al parecer, esta postura de desconfianza ve en las políticas del gobierno no una búsqueda del reconocimiento de los pueblos indígenas y soluciones a sus demandas históricas sino que desplegar una estrategia de control del conflicto mapuche así como la continuidad de la dependencia de los indígenas frente a la acción estatal, mediante el asistencialismo y el clientelismo. Muchos de estos programas, así como también sucedió con el Programa Orígenes, vio estigmatizada su identidad y sus propósitos, principalmente por la cantidad de recursos que promete versus los problemas que se experimentan en la ejecución y su excesiva burocratización, que crea una faja de intermediarios de las acciones los cuales logran absorber una parte importante de los recursos destinados al trabajo directo con las comunidades indígenas. Tal como manifiesta Bello (2007), si bien las estrategias de ejecución

en los programas de desarrollo por lo general es la misma para todas las regiones focalizadas, en cada una de ellas se presentan dinámicas propias que dan cuenta de los procesos vividos por los distintos pueblos indígenas del país, las formas de relacionarse con el Estado, los liderazgos, las organizaciones y un conjunto de otros procesos actuales o que tienen su origen en la historia reciente o lejana de las zonas donde operan los programas. Este hecho pone de manifiesto que, pese a la homogeneidad de las estrategias de intervención, los actores indígenas responden de diferentes modos a los estímulos que implican las políticas públicas. Pero no solo se trata de las respuestas de las comunidades sino también de los propósitos del Estado en cada intervención; por lo mismo se puede diferenciar la acción de los programas y proyectos en los pueblos originarios del norte del país, con la que tienen dichos instrumentos en el pueblo mapuche, donde, como se ha señalado con anterioridad, la acción e implementación de estos programas y proyectos están íntimamente relacionados con el conflicto que se mantiene en la zona. En ese escenario, existe una utilización política de dichos programas con la finalidad de “pacificar” los conflictos, acallando a las comunidades conflictivas. Es así como los objetivos de dichos programas se encuentran ligados en forma estrecha a la búsqueda de la satisfacción inmediata de demandas materiales a través de lo cual se espera “ordenar la casa”.

Sin duda, la apuesta de autonomía de los pueblos indígenas se manifiesta abiertamente contraria a la posición eurocentrista basada en la “integración” al desarrollo y “modernización” que les otorga un papel marginal en la definición de su futuro, y de cuyas visiones se desprendió la política oficial con una impronta asistencialista y paternalista. La apuesta de los pueblos originarios por lograr la autonomía no se debe reducir a la mera enunciación de aspiraciones, sino que busca sobre todo la puesta en práctica de procesos de autodeterminación que logren frenar la manipulación y el control de proyectos y programas que manosean las sociedades indígenas.

Figura N° 10

Características de la intervención estatal mediante los programas de desarrollo indígena.



3. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PUEBLOS INDÍGENAS: PERTINENCIA CON LAS ESPECIFICIDADES MAPUCHE WILICHE.

Las políticas públicas de corte indigenista que se han desarrollado a lo largo de la historia de los gobiernos de los partidos por la Concertación, se han caracterizado por lograr la implementación de programas de desarrollo indígena de amplia cobertura y con una inyección importante de recursos económicos para los territorios focalizados.

En específico, la política pública de tierras indígenas que surge de la mano con la creación de la CONADI y que establece las acciones tendientes a la protección y ampliación de tierras indígenas, es una de las medidas con mejor valoración por parte de los mapuche, especialmente porque a través de este instrumento se ha logrado dar solución a las demandas más urgentes de los indígenas y en especial de los mapuche, los que por situaciones demográficas y social tienen mayores necesidades de tierra; y por otra parte, ha permitido destrabar situaciones de conflictos de tierras. En otra línea, también se ha trabajado en cooperación con la Dirección General de Aguas, en acciones tendiente a la adquisición de derechos de agua, así como también en el saneamiento de derechos de aguas ancestrales en favor de personas y comunidades indígenas, respondiendo de esta forma tanto a demandas de los pueblos indígenas del norte del país como los asentados en el sur. Al respecto uno de los entrevistados señala:

Yo creo que la política más potente ha sido el tema de la... la tierra y agua. El más potente donde se ha invertido más tiempo, más dinero y es la necesidad más sentida de la gente, porque en el norte requieren agua y en el sur tierras, entonces yo creo que es lo más importante... (Anselmo Nuyado Ancapichun, Ngenpin de la comunidad Indígena Canquil, del sector rural Waka wincul, comuna de San Pablo)

No se puede negar que durante los gobiernos de la concertación se recuperó una cantidad importante de tierra, vía los subsidios, vía las reivindicaciones territoriales o vía en traspaso de predios fiscales. (Claudia Pailalef Montiel, Consejera Nacional Indígena ante CONADI, territorio Mapuche williche, entre los años 2012 y 2014. Actual Directora Regional de CONADI, Región de Los Lagos)

Se debe destacar en esta materia la labor de la CONADI y otros estamentos públicos, como Bienes Nacionales, quienes desde la promulgación de la Ley Indígena han logrado revertir la

tendencia histórica de disminución de tierras en mano de indígenas. En el caso especial de los mapuche, que por razones históricas y demográficas constituyen el principal pueblo destinatario de esta política, la acción institucional ha permitido incrementar de modo significativo la cabida de las tierras que les fueron reconocidas por el estado luego de la ocupación de su territorio ancestral, entregando de esta forma acceso a la tierra y seguridad jurídica en su tenencia, a una cantidad significativa de familias que, a raíz de los fenómenos históricos de despojo, carecían de ella (Aylwin, 2002). Se trata sin duda, de uno de los mayores esfuerzos que ha realizado el Estado de Chile por restituir las tierras al pueblo mapuche, con un promedio anual de 7.663¹⁰⁴ hectáreas. Para el caso williche, el total de tierras adquiridas por el Fondo durante los años 1994 y 2014 es de 107.789¹⁰⁵ hectáreas, beneficiando a 9.503 personas.

No obstante, también es necesario hacer hincapié en las deficiencias que evidencia esta política. En primera instancia, podemos reconocer que muchas de tierras adquiridas por CONADI son de mala calidad, carecen de potencial productivo, tienen problemas de calidad de suelo o de deslinde, lo cual se suma a la falta de apoyo técnico y productivo para las familias beneficiadas. Situación que reviste mayor gravedad, si se considera que existe evidencia empírica que demuestra que el traspaso o adquisición de tierras no asegura que las familias indígenas solucionen sus problemas marginalidad y pobreza (Aylwin, 2002).

Por otra parte, la sobrevaloración de las tierras a adquirir por CONADI, también representa una debilidad del proceso. De acuerdo a antecedentes proporcionados por CONADI, el valor de la hectárea de tierra adquirida en el mercado por esta entidad se llega a triplicar en la región de la Araucanía y ya para el año 2000 el valor de la hectárea había subido a casi siete veces en relación a 1994¹⁰⁶.

Finalmente, otra de las deficiencias que presenta esta política está asociada a los escasos de recursos destinados por el Estado al Fondo de Tierras y Aguas de la CONADI, el cual con cada nueva asignación evidencia una insuficiencia en relación a las necesidades y demandas de tierras existentes. Esta situación no sólo se vivencia en el Fondo de Tierras y Aguas de la CONADI, sino que al parecer se ha convertido en una “regla fiscal” instalada de facto por los

¹⁰⁴ Registros de fondos de tierra y aguas de CONADI. www.conadi.cl

¹⁰⁵ Registros de fondos de tierra y aguas de CONADI. www.conadi.cl

¹⁰⁶ Aylwin, José (2002) “Políticas Públicas y Pueblos Indígenas: el caso de la Política de Tierras del Estado Chileno y el Pueblo Mapuche”. Programa Mapu Territorialidad, Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de La Frontera. Pág. 19

Gobiernos de la Concertación, lo que refleja la marginalidad con que es abordado la cuestión indígena a nivel de gestión pública. Al respecto uno de los entrevistados señala que:

El fracaso de las políticas pasa por los escasos recursos, no hay que olvidar que, por ejemplo si tú haces un análisis de cuanto el Estado dispone de recursos para poder llevar a cabo políticas indígenas, históricamente ha sido un valor cercano al 0,3% del presupuesto de la nación. Entonces, esa es una cifra no menos a la hora de poder determinar que los recursos son escasos, por lo tanto hoy día el Estado debería incrementar aquello para lograr garantizar derechos económicos, sociales y culturales a los pueblos originarios. (Claudia Pailalef Montiel, Consejera Nacional Indígena ante CONADI, territorio Mapuche williche, entre los años 2012 y 2014. Actual Directora Regional de CONADI, Región de Los Lagos)

Contar con un presupuesto inferior al 0,5% del presupuesto total de la Nación, revela la posición en que se encuentran las materias indígenas en relación a las prioridades de los gobiernos. Situación que no se corresponde con las demandas de los pueblos indígenas y menos con el nuevo marco de obligaciones jurídicas internacionales asumidas por el Estado chileno. Se podrá discutir las estrategias mediante las cuales se hace más eficiente la utilización de los recursos disponibles, pero es insostenible pretender que con esa cantidad de recurso se pueda encarar las fundadas reclamaciones de tierras, aguas, desarrollo y participación de los pueblos indígenas; derechos que el Estado está obligado a garantizar¹⁰⁷. Tal como lo señala el relator Especial James Anaya, uno de los factores que ha gatillado los conflictos entre el Estado y los pueblos indígenas es el escaso presupuesto destinado a políticas indígenas, sustantivamente insuficientes para garantizar los derechos de los indígenas y dar cumplimiento a las obligaciones estatales. Así mismo, en el Convenio 169 de la OIT se establece en su artículo 33 la obligación estatal de destinar los recursos suficientes para garantizar los derechos indígenas y el cumplimiento de las obligaciones de los Estados adquiridas al ratificar el Convenio.

Sin duda el pendiente está en que el presupuesto de las políticas indígenas sea debatido y dialogado con los propios afectados, y a la vez pueda ser incrementado de acuerdo a las tantas obligaciones que hoy tiene el Estado y el país con los pueblos originarios.

Frente a esta realidad nacional, las organizaciones mapuche williche y en especial sus actores de representación política, han construido un discurso valorativo relativamente acabo de las

¹⁰⁷ Centro de Políticas Públicas y Derechos indígenas. www.politicaspUBLICAS.net

políticas indígenas que ha desarrollado el Estado chileno, el cual apunta al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y su consolidación como horizonte normativo. En este sentido, la participación y el reconocimiento por parte del Estado y de los actores políticos del mundo *winka* hacia los indígenas, como actores centrales en la definición de políticas indígenas, pareciera ser una de las demandas más sentida por los entrevistados.

...entonces es tremendamente desenfocado los temas, por eso digo que las políticas públicas tienen que ser consultadas y eso es lo que indica el convenio 169. Toda política pública, toda, cualquiera que sea, sea un programa aunque sea para cien lucas, tiene que ser preguntado a las comunidades; o sea a las personas, a las familias que es lo que necesita, porque cada...en una comunidad, por ejemplo, la comunidad indígena no todos tienen lo mismo, unos quieren gallinas, otros criarán ovejas, otros criarán chanchos, otros criarán patos, gansos, no se po...toda una diversidad. (Hernán Acum Huilitraro, Presidente Consejo de Comunidades Indígenas de la comuna de Purranque, Comunidad Indígena Llaitul Panguinao, comuna de Purranque)

Hay intentos de hacerlo pero yo creo que los diseñadores también han sido negados en alguna forma su visión de tener una mayor participación.... Así que por lo tanto yo creo que ahí está la deuda, está la deuda del Estado más que nunca de como acelerar esos procesos y por supuesto también eso significa un desafío enorme poder desarrollar desde ese punto de vista mejores planes, mejores programas para poder llegar a instalar en algún momento una verdadera política de Estado en relación a los pueblos originarios, yo creo que eso sería como la meta. (Ponciano Rumian Lemuy, dirigente y Ülkanjujo mapuche williche comuna San Juan de la Costa)

Y lo otro tiene que ver por ejemplo, tiene que ver un poco más allá de la participación, como actores importantes en lo que tiene que ver con la creación y con la implementación de las políticas indígenas. (Claudia Pailalef Montiel, Consejera Nacional Indígena ante CONADI, territorio Mapuche williche, entre los años 2012 y 2014. Actual Directora Regional de CONADI, Región de Los Lagos)

Entonces efectivamente ahí se puede ver cuando un territorio demanda participación y quiere ser un actor importante en lo que es la gestación e implementación de políticas efectivamente se puede avanzar, nosotros quisiéramos avanzar más, pero ese avance también depende de la disposición que tienen los gobiernos de turno para otorgar los

recursos necesarios para poder ir implementando e ir avanzando en que las comunidades estén en mejores condiciones. (Claudia Pailalef Montiel, Consejera Nacional Indígena ante CONADI, territorio Mapuche williche, entre los años 2012 y 2014. Actual Directora Regional de CONADI, Región de Los Lagos)

Estas posturas apuntan a una participación real en donde el Estado llame a los integrantes y representantes de los pueblos indígenas para conocer sus opiniones sobre las normas e instrumentos públicos que los afectarán. Se busca maximizar el ejercicio del derecho a la participación política de los pueblos con la finalidad de que estos sean capaces de auto-determinarse. En este sentido, la participación no sólo se limitaría a la consulta sino a conquistar nuevos espacios de toma de decisiones y definición de las medidas administrativas tendientes a afectarlos, considerando por cierto el respeto y la continuidad de la especificidad de sus formas culturales; de esta forma se estará procurando que en la definición de las políticas públicas se alcance una participación efectiva a fin de asegurar que sean pertinentes a las realidades específicas de cada pueblo indígena. También se debe procurar que la participación indígena cumpla con ciertos estándares relacionados con la cantidad y la calidad de la participación y los resultados esperados del ella.

Junto al desafío por avanzar hacia una activa participación de los pueblos indígenas en materia de definición de políticas indígenas, también se identifica la necesidad de contar con una política pertinente y descentralizada para cada una de las especificidades culturales presentes en los pueblos originarios. En este sentido, la demanda del pueblo mapuche williche apunta a la creación de instrumentos de política indígena integrales y pertinentes a las condiciones culturales y sociales de su pueblo.

Entonces tiene que haber una política pública exclusivamente para el territorio williche, entonces nosotros para hacer una demanda, que es una cosa histórica... entonces por lo tanto yo creo en una política pública específica, pertinente, atingente a... al territorio williche...(Anselmo Nuyado Ancapichun, Ngenpin de la comunidad Indígena Canquil, del sector rural Waka wincul, comuna de San Pablo)

...así que considero que el rol del estado ha sido bien pobre en generar políticas indígenas sobre todo para el pueblo mapuche. (Orieta Torres Huenulef, werken Cacicado de Cuinco)

El gobierno debería focalizarse en crear una política pública mapuche o indígena y eso primero se logra escuchando a las bases, qué es lo que nosotros queremos, recoger nuestros requerimientos, que quieren los diferentes pueblos y recién ahí ponerse ahí, pero sentados con gente que realmente nos representen a nosotros; no con personeros políticos o con puros servidores públicos que muchas veces no conocen la realidad nuestra. Entonces yo considero que se debería crear una instancia donde se pueda recoger la necesidad de cada uno de los pueblos y recién ahí pensar en un programa que sea integral, pensando siempre en la protección del territorio que eso es lo que más nos afecta a nosotros. (Orieta Torres Huenulef, werken Cacicado de Cuinco)

En esta materia, existen un concepto claves en la definición de las políticas indígenas y que dice relación con la pertinencia de dichas políticas públicas y cómo son concordantes con las necesidades que los pueblos originarios poseen e identifica. Estos instrumentos deben considerar las características culturales, cosmovisión y tradicionales de los pueblos de modo de ser verdaderas herramientas acertadas a la realidad social que enfrentar y para las cuales fueron creados.

Tal como establece la FAO (2012), una política indígena pertinente supone no solo incorporar la pertinencia cultural, sino aspectos de participación, territorialidad y género, en los programas e instrumentos públicos. Atención especial requieren los enfoques de género y participación, dada su menor presencia en el diseño y aplicación de los programas e instrumentos. El enfoque de participación está a la orden del día, habiendo asumido el Estado de Chile las obligaciones establecidas en el Convenio 169 de la OIT, en cuanto a asegurar la participación de los pueblos indígenas en todos los asuntos que los afectan. De la misma manera se requiere reforzar el enfoque de género para avanzar hacia una situación de mayor equidad en las relaciones sociales entre los géneros. De manera general, la aplicación de estos enfoques transversales permitirá que las políticas e iniciativas de desarrollo sean más pertinentes, viables, eficaces y sostenibles.

Finalmente, contar con un instrumento que promueva y respete los derechos sobre la tierra como sobre el territorio indígena pero que además establezca en forma conjunta, la protección especialmente de los derechos de los pueblos indígenas sobre los recursos

naturales existentes en sus tierras, es parte de las demandas que hoy erigen las comunidades mapuche williche¹⁰⁸.

Nos faltó en su momento poder abordar una política que tiene que ver con protección de los recursos naturales, como por ejemplo el tema de los derechos de agua, fracasó, para mí fue un fracaso la política de derechos de agua implementada por la CONADI, porque al menos en la región uno puede decir que se han otorgado derechos de agua pero son derechos con caudales pequeños. (Claudia Pailalef Montiel, Consejera Nacional Indígena ante CONADI, territorio Mapuche williche, entre los años 2012 y 2014. Actual Directora Regional de CONADI, Región de Los Lagos)

...y quizás fue esa no visualización de podernos poner en un escenario futurista de cómo hoy día prácticamente la ley indígena del año 1993, no tuvimos la capacidad ni los pueblos, ni tampoco la CONADI en poder generar una política de protección de los recursos hídricos. (Claudia Pailalef Montiel, Consejera Nacional Indígena ante CONADI, territorio Mapuche williche, entre los años 2012 y 2014. Actual Directora Regional de CONADI, Región de Los Lagos)

Reconocimiento constitucional como pueblo, poder recuperar nuestra tierras, que se reconozca el derecho a la propiedad y no solamente a la tierra si no que el derecho al territorio, o sea, yo tengo mi tierra y soy dueña de mi tierra, del agua y de lo que hay debajo de mi tierra. (Orieta Torres Huenulef, werken Cacicado de Cuinco)

Para el pueblo mapuche williche es de relevancia poder contar con una política pública destinada a la protección de los recursos naturales presentes en los territorios indígenas principalmente porque la cosmovisión de este pueblo indígena está basada en el mantenimiento del orden del universo y todas las cosas, y que solo se puede alcanzar y mantener si el actuar del hombre sea el correcto. El respeto por la naturaleza y por el *ixöfil mogen* mapuche (biodiversidad), constitúan y constituyen actualmente la base filosófica para utilizar los recursos que provee la naturaleza para la reproducción de la existencia de dicho pueblo. En este sentido, el Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de las Naciones Unidas José R. Martínez Cobo, sostiene que “es esencial que se conozca y comprenda la relación especial, profundamente espiritual, de los pueblos indígenas con sus tierras como algo básico en su existencia como

¹⁰⁸ En el momento de aprobación de la Ley Indígena no se acogieron las demandas de los pueblos indígenas relacionadas con los derechos sobre los recursos naturales que hay en las tierras indígenas. En relación con estos recursos se exigía que se reconocieran a los pueblos derechos sobre las agua, los que no podrían separar de las tierras y la utilización, explotación y administración exclusiva de los recursos del suelo y subsuelo, así como sobre los recursos lacustres, fluviales y marítimos colindantes con los pueblos indígenas.

tales, y en todas sus creencias, costumbres, tradiciones y cultura. Para los indígenas, la tierra no es meramente un objeto de posesión y producción (...) la tierra no es mercadería que pueda apropiarse sino un elemento material del que debe gozarse libremente. Tanto en el pasado como en la actualidad, la manera en que los pueblos originarios manejan los recursos naturales supone un vínculo espiritual con la naturaleza, que le otorga al indígena lo necesario para su subsistencia”.

De tal forma, dichos instrumentos públicos deben tender a garantizar la posibilidad de los pueblos indígenas a seguir utilizando sus tierras ancestrales y recursos naturales; y revertir la tendencia histórica caracterizada por el exterminio físico y cultural de los pueblos indígenas, la opresión política, la explotación económica y la apropiación de sus recursos naturales por la administración colonial¹⁰⁹. A la vez, que deben estar en concordancia con la normativa internacional que hoy apuntar a reconocer a los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos y establece a su favor un conjunto de derechos políticos, culturales y territoriales, estos últimos asociados a derechos de propiedad y posesión sobre las tierras y los recursos naturales.

Figura N°11

Evaluación de políticas públicas para pueblos indígenas desde la mirada mapuche williche.



¹⁰⁹ Contesse, Jorge (2012) “El Convenio 169 de la OIT y el Derecho Chileno. Mecanismos y Obstáculos para su Implementación”. Ediciones Universidad Diego Portales. Santiago de Chile. Pág.22

4. LEY INDÍGENA 19.253: HISTORIA, LOGROS Y DEUDAS.

En paralelo al declive del régimen militar, los pueblos indígenas del país levantaron un conjunto de demandas con la finalidad de proteger sus derechos fundamentales asociados a la tenencia de sus tierras y logara establecer nuevas relaciones con el Estado chileno. Durante este período se llegó a generar una plataforma de demandas comunes entre las organizaciones indígenas, referidas principalmente al reconocimiento de la diversidad étnica y cultural del país, la participación de sus representantes en la conducción de las políticas indígenas, la protección legal de las tierras y las aguas indígenas, así como también la restitución de las tierras perdidas históricamente y el apoyo al desarrollo económico y cultural de los pueblos y comunidades (Aylwin, 2002). Para los dirigentes williche- algunos participantes del proceso de discusión y creación de la Ley 19.253- dicha instancia representó un avance en materia de poner en manifiesto las necesidades particulares que demandaba el mundo indígena, así como también visibilizar la presencia de los pueblos indígenas a nivel nacional, realidad que había sido negado históricamente . Al respecto se señala:

Dentro de los hitos de mayor importancia está primero el encuentro que hubo en nueva imperial con el candidato presidencial de aquella época que era Patricio Aylwin, donde en aquella oportunidad los pueblos originarios lograron al menos poner en la mesa cierto hitos de importancia como fue la creación de la ley indígena y la creación de la CEPI y posterior conformación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, que hoy ha sido la institucionalidad más visible para poder implementar y ejecutar las políticas públicas que han desarrollado los gobiernos de turno. (Claudia Pailalef Montiel, Consejera Nacional Indígena ante CONADI, territorio Mapuche williche, entre los años 2012 y 2014. Actual Directora Regional de CONADI, Región de Los Lagos)

Cuando Aylwin creó la Ley Indígena, aunque la palabra no es la más adecuada, por último pueblos originarios podría ser, si bien no ha sido en la teoría como se quiere, es un avance de que al menos hoy día esté al menos en la agenda, hay muchas que no funcionan como debería ser pero al menos es mejor que no haya nada. (Marcelo Cheuquian Cumian, Presidente Comunidad Indígena Ñuke Mapu, Sector Huamputue, Comuna San Juan de la Costa)

...pero con esa ley ya fuimos capaces nosotros como pueblos originarios de recuperar las tierras, que es un tema muy importante y relevante, recuperación de la tierra. El 20-b, por ejemplo, de la ley indígena, nos indicaba que las tierras que se habían sido usurpadas o donde hubo matanzas como la nuestra, que fue en Forrahue, podíamos reivindicarlas y obtener algo de esas tierras; claro, las vidas que se perdieron obviamente que son irre recuperables, pero por lo menos se nos dio el espacio como para volver a tener un pedazo de tierra de lo que se nos había quitado; eso fue interesante... muchas partes de Chile ocurrió eso, la reivindicación y fuera de eso, bueno, todavía siguen las compras de tierra a través de los subsidios... (Hernán Acum Huilitraro, Presidente Consejo de Comunidades Indígenas de la comuna de Purranque, Comunidad Indígena Llaitul Panguinao, comuna de Purranque)

La “invisibilización” de los pueblos originarios comenzó a transformarse desde el retorno de la democracia a nuestro país, se materializó en el Acuerdo de Nueva Imperial, suscrito por el entonces candidato a la Presidencia de la República Patricio Aylwin y culminó en 1993 con la Ley 19.253 (Ley Indígena), en la que por primera vez el Estado chileno reconoce derechos específicos a los pueblos indígenas y expresa su intención de establecer una nueva relación con ellos. De ahí que autores como Zúñiga (1999) señalan que las políticas impulsadas durante el Gobierno de Aylwin deben entenderse desde un proceso transicional; es decir, de normalización de la institucionalidad democrática, reparación a las víctimas de violación a los derechos humanos y recomposición de la relación entre civiles y militares. En este contexto, también existió una re-adaptación y ajuste de los diversos actores sociales, entre ellos la dirigencia indígena, al nuevo escenario político y social, y al nuevo contexto institucional que en adelante regularía las relaciones.

En específico, en materia de derecho de tierras la ley buscó poner término a la división de las comunidades reduccionales mapuche, disponiendo que estas sólo pudieran ser divididas por la mayoría absoluta de quienes tuvieran posesión y derechos en ellas. Además del reconocimiento como tierras indígenas aquellas que estuvieran en poder de los indígenas y que se declararan como tal producto de los títulos utilizados por el Estado en el pasado. Con estas medidas y otras¹¹⁰, la ley pretendía abordar una de las principales demandas de los pueblos indígenas pues no podía desconocer la importancia de la tierra y el territorio como

¹¹⁰ Se suman a estas medidas la Protección de las tierras 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 objeto 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 a través de un Fondo de Tierras y aguas creado para estos efectos.

elementos que determinan la identidad de los pueblos indígenas y en especial del pueblo mapuche. Según la cosmovisión mapuche, tanto la tierra como el territorio representan el espacio indispensable para el “bienestar en perspectiva” que el mundo occidental entiende bajo el concepto de desarrollo, y la transmisión de la cultura ancestral. Ahí es donde se encuentran sus raíces y donde cobran sentido sus expresiones culturales, religiosas, espirituales y sociales. Como señala Juana Calfunao *“Nosotros, primero somos tierra y luego gente, por eso primero ‘mapu’, tierra y luego ‘che’ gente. Para nosotros la tierra es nuestra madre”*¹¹¹.

No obstante los avances que introdujo esta nueva legislación, también restringieron en aspectos esenciales de las demandas de expuesta por los pueblos indígenas en el proceso de discusión de la ley, especialmente porque no encontraron en los partidos de oposición representados en el Congreso Nacional la acogida que las organizaciones indígenas esperaban. Así que el proyecto de ley indígena fue aprobada en el parlamento en Octubre del año 1993, con importantes modificaciones que debilitaron sus contenidos¹¹². Esta situación produjo y sigue produciendo malestar entre los representantes del pueblo mapuche williche:

...entonces recogimos sus ganas que tenía de trabajar con los pueblos originarios y nosotros propusimos rápidamente propuestas a nivel nacional y esto nos llevó justamente a qué... el compromiso; si nosotros lo apoyábamos, él si salía de presidente de la república inmediatamente aprobaba nuestra ley indígena. Claro como deseamos todos, todos no estamos muchas veces...no estamos de acuerdo en todo lo que se quiso hacer y en lo que se está haciendo; muchos recortes, muchas cosas que no...no llegaron al cien por ciento, pero bueno así son las leyes. (Hernán Acum Huilitraro, Presidente Consejo de Comunidades Indígenas de la comuna de Purranque, Comunidad Indígena Llaitul Panguinao, comuna de Purranque)

Por ejemplo para la ley indígena, en ese momento la participación fue coartada, porque se invitó a todo el mundo, todos fueron, que bueno que vamos a hacer una ley, ahí está mi aporte; pero eso después los políticos lo tije-tearon y ahí quedó, entonces puedo

¹¹¹<http://www.lagranepoca.com/impreso-mapuches-%E2%80%9Csin-tierra-no-hay-cultura%E2%80%9D.Exposición Parlamento Europeo>.

¹¹² Los proyectos destinados a dar reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas así como a la ratificación del Convenio N° 169 de la OIT relativo a los derechos de estos pueblos, tampoco encontraron acogida en el parlamento. Menos aún encontraron acogida en ella las demandas de autonomía, autodeterminación y autogestión surgidas de diversas organizaciones mapuche en el contexto previo a su debate. También en materia de derechos políticos, la ley tampoco recogió adecuadamente las demandas de los pueblos indígenas por el reconocimiento de sus normas e instituciones jurídicas y del derecho consuetudinario, así como de participación indígena en la aplicación de justicia.

decir que mi opinión, mi participación fue cercenada, censurada o extraída de lo que yo había aportado, de lo que había dicho, de lo que había aportado. (Ponciano Rumian Lemuy, dirigente y Ülkanujo mapuche williche comuna San Juan de la Costa)

Las limitaciones y eliminación de disposiciones centrales, en el proyecto de ley elaborado por los representantes de los pueblos indígenas generaron rechazo entre estos. La actitud del legislativo se consideró una censura a las demandas de los que participaron de dicha instancia, en especial aquella que dice relación con el reconocimiento de su carácter de pueblos, limitándolas solo a la existencia de etnias y comunidades, cuestión que quiebra nuevamente las relaciones entre estos pueblos y el Estado chileno, y coarta su participación en la definición de medidas administrativas que los afectan directamente. Esto constituye una negación de su identidad y genera frustración en especial en el pueblo mapuche. Como exponen Aylwin, Meza-Lopehandía y Yañez (2013), ello fue resultado de la incapacidad de los sectores más conservadores representados en el Parlamento de aceptar que Chile, al igual que la mayor parte de los Estados de la región, es un país plurinacional, compuesto por diversos pueblos, y no un “Estado-nación” ficción impuesta por la Constitución, las leyes y la historiografía tradicional de los pueblos hegemónicos. Prácticamente en la actualidad no existe un Estado que no esté compuesto por una diversidad de pueblos, culturas y lenguas, por lo que el concepto de “Estado-nación” es crecientemente cuestionado a nivel internacional.

A pesar de que con la Ley Indígena se ha logrado avanzar en el reconocimiento de algunos derechos de los pueblos indígenas, también es necesario reconocer que dicho instrumento jurídico se encuentra en una profunda crisis, especialmente porque se reconoce una incapacidad para dar respuesta a las demandas y reivindicaciones que hoy formulan los pueblos indígenas, cuestión que también es compartida por la dirigencia y autoridades ancestrales de los pueblos mapuche williche.

Con respecto a la ley indígena, actualmente hay un gran desconocimiento. De todas las leyes que se han promulgado hay un contenido que no todos entiendes, y en ese sentido, las leyes pueden ser favorables o desfavorables para nosotros. El hecho de que existan esas leyes no significa que haya avance, no hay ninguna seguridad, no hay ningún respaldo. Estas leyes quizás algo han servido, porque si se habla de igualdad en realidad no la hay, no hay una protección para los pueblos indígenas, nos miran como a todos, o sea... como a un winka, como un alemán, lamentablemente es así, no hay algo

especial para los pueblos indígenas, se dice mucho pero se hace poco, en ese sentido uno puede decir que grandes avances no ha habido, por eso estamos como estamos. (Marianela Naguian Imio, Secretaria Consejo de Comunidades Indígenas de la comuna de Purranque)

La ley indígena considero que estaba, por decirlo de alguna forma pasada de moda, está agotada, tienen que ir actualizándose. La ley indígena aparte de venir a hacer una división en las comunidades, porque ahí igual empezaron con las personalidades jurídicas, entonces las organizaciones ancestrales que existían, las comunidades ancestrales se fueron dividiendo. En un territorio existía una comunidad en el sector y de esa ahora existen cuatro o cinco comunidades con personalidad jurídica. Entonces considero que eso causó una división en las comunidades dentro del pueblo mapuche. (Orieta Torres Huenulef, werken Cacicado de Cuinco)

...la creación de las comunidades indígenas es una violencia del Estado contra el pueblo indígena, se le ve como violencia porque hoy día el que no está organizado se le castiga en el sentido que no se le otorga ningún tipo de ayuda y yo comparto esta idea, o sea en esa lógica el que no está organizado no recibe nada y es una forma de castigo. (Marcelo Cheuquian Cumian, Presidente Comunidad Indígena Ñuke Mapu, Sector Huamputue, Comuna San Juan de la Costa)

Yo creo que afectó (la ley indígena) en el sentido de que la gente se fue concentrado en adquirir proyectos de producción por ejemplo, porque la misma ley indígena te permite optar a eso... a esos programas de asistencialismo, entonces se fue olvidando un poco de sus raíces, se fue enfocando más al tema de producción, así que yo considero que si provocó una pérdida cultural. (Orieta Torres Huenulef, werken Cacicado de Cuinco)

Dicha crisis se manifiesta, a juicio de los mapuche williche, en la limitación de la ley para proteger en especial las tierras indígenas, aun cuando en la misma ley existe un énfasis en la protección de las tierras reconocidas como indígenas, así como su ampliación por la vía del fondo de tierras y aguas de CONADI, en la práctica estos derechos se han visto lastimados producto de la expansión de inversiones productivas principalmente de privados, en territorios ancestrales de los pueblos indígenas, situación que ha sido especialmente conflictiva en el territorio mapuche. Para Aylwin (2008), la opinión de las comunidades indígenas no ha sido escuchada, ni menos respetada, por los órganos del Estado cuando ellas han manifestado su rechazo a la ejecución de proyectos de inversión controlados por terceros en sus territorios. El caso del proyecto hidroeléctrico Ralco, propuesto por Endesa en

territorio pehuenche, o la construcción de un proyecto de las mismas características denominado Central Hidroeléctrica Pilmaiquén, emplazado en el territorio williche, que afecta el centro ceremonial Ngen Kintuante¹¹³; son claros ejemplos de esta contradicción.

Por otro lado, el concepto de territorialidad se vio afectado debido a que mediante la promulgación de la ley se comenzaron a crear las comunidades indígenas bajo una lógica jurídica que desconocía la organización tradicional de las comunidades indígenas. La ley no reconoció la existencia ni la validez de las costumbre indígenas y tampoco las autoridades tradicionales presentes a nivel comunitario que responde a la costumbre y al derecho consuetudinario¹¹⁴ de los pueblos indígenas. Para efectos de la ley, las comunidades como forma de organización legal indígena pueden ser constituidas con solo un tercio de las indígenas mayores de edad y un mínimo de diez personas, abriendo las puertas a las divisiones de comunidades de tierras o familias, hasta entonces existentes y que se caracterizaban por ser extensas en el número de familias o *muchuya* que la constituían. Sumado a esto, la ley supedita los derechos culturales de los indígenas y el desarrollo de sus manifestaciones culturales a la moral, las buenas costumbres y el orden público. Cuestión que denota el reconocimiento de las culturas originarias como culturas subordinadas (Aylwin, Meza-Lopehandía y Yañez, 2013)

Tanto comunidades indígenas como asociaciones indígenas que surgen bajo el amparo de la ley indígena y que al constituirse adquieren personalidad jurídica, se alzan como posibles beneficiarios de diversos fondos que el Estado pone a disposición para alcanzar el desarrollo de los pueblos indígenas, especialmente aquellos programas entregados y canalizados bajo la figura de la CONADI. Frente a estas limitantes, ninguna otra organización, aun cuando esté tradicionalmente constituida, puede acceder a estos beneficios; situación que por un lado

¹¹³ El historiador Martín Correo plantea que en este caso, también se verán afectadas no sólo las comunidades williche aledañas al río Pilmaiquén sino también aquellas comunidades que acuden al Ngen Kintuante a solicitar permiso para la realización del *lepün -ngillatun williche-*, luego de tres días a caballo, para luego retornar a la roca del Abuelito Huentiao, en el mar de Pucatrihue, constituyendo una de las manifestaciones rituales más importantes de la cultura mapuche. Su desaparición constituiría un ataque abierto a su religiosidad, un atentado a la continuidad de sus prácticas rituales y un daño al patrimonio cultural de dicho pueblo. En la misma línea el Antropólogo Rodrigo Moulian, agrega: “Es un complejo sagrado donde hay distintos componentes: un cementerio; un antiguo *nguillatuwe*; dos *renü*, que son cuevas que presentan la capacidad de abducir a las personas, espacios liminales a través de los cuales se puede pasar de una dimensión a otra del *Wallontumapu*, universo mapuche; una antigua vertiente que va hacia el río; el propio río que es un espacio a través de cual viajan los espíritus, una especie de anfiteatro natural donde se mueven éstas entidades espirituales que son Kintuante y Kilen Wentru. Por lo tanto es un conjunto de elementos que constituyen un paisaje sagrado el que se ve amenazado. Allí, donde está el cementerio y ubicada la morada de estos espíritus, uno puede ver directamente el volcán Osorno. De modo que se trata de un emplazamiento en relación hacia los elementos naturales que tienen significados culturales, espirituales y religiosos para el pueblo mapuche williche, amenazado por este proyecto”.

¹¹⁴ El Derecho consuetudinario, también llamado de usos o costumbres, es una fuente del Derecho. Son normas jurídicas que no están establecidas en ninguna ley pero se cumple porque en el tiempo se ha hecho costumbre cumplirla; es decir, en el tiempo se ha hecho uso de esta costumbre que se desprende de hechos que se han producido repetidamente, en el tiempo, en un territorio concreto. Tiene fuerza y se recurre a él cuando no existe ley (o norma jurídica escrita) aplicable a un hecho. http://es.wikipedia.org/wiki/Derecho_consuetudinario

genera la percepción, hacia el resto de la sociedad, de que los “indígenas” son ampliamente beneficiados y por otro lado que el “desarrollo” de dichos pueblos y familias está siendo incentivado (Leiva, 2009). Sin duda, este tipo de circunstancias contraponen las complejas prácticas organizativas y administrativas estatales frente a la organización tradicional de los pueblos originarios.

Este nuevo escenario de relaciones, establecidas por el Estado mediante la ley indígena, ha venido a consolidar modos particulares de dependencia y clientelismo, que intensifican la idea de continuar con prácticas políticas de asimilación hacia los pueblos originarios. Hoy en día, a juicio de los entrevistados, con estas medidas se ha logrado que las comunidades y los territorios indígenas concentren su atención en la obtención de recursos económicos y beneficios productivos, en desmedro de la mantención y fomento de las actividades culturales que son propias de las culturas originarias y que permitirán a futuro que los pueblos perduren en el tiempo, además de dar sustento a sus identidades colectivas.

Finalmente, también hay que reconocer que la propia CONADI, instancia creada por la ley para la definición y conducción de las políticas indígenas a nivel nacional, hoy se encuentra en crisis. Al igual que la ley indígena, hoy día dicha institución no tiene la capacidad técnica ni estructural para dar respuesta a las demandas de los pueblos indígenas, así como también de intervenir en los conflictos existentes entre las comunidades y las empresas que intervienen en sus territorios tradicionales. Al respecto los wíliche señalan:

...después crearon lo que se llamó la CONADI por la ley indígena que era un organismo público del Estado pero que su función era coordinar, apoyar a nuestros pueblos originarios a nivel nacional y lo que hoy día de repente, después lo vamos a hablar, no se están cumpliendo mucho; entonces se creó la CONADI, ese fue un organismo que...muy criticado también porque no cumplía sus funciones, faltaba personal, etc...eso se llama más la orgánica funcional, pero eso ya lo determinaba el Estado, el gobierno...(Hernán Acum Huilitraro, Presidente Consejo de Comunidades Indígenas de la comuna de Purranque, Comunidad Indígena Llaitul Panguinao, comuna de Purranque)

El 20-a si está corriendo malamente corriendo no puedo decir que está perfectamente corriendo no está muy mal el 20-a de la ley indígena porque se están dando subsidios pero no se compran las tierras y se pierden las platas pasan los tiempos pasan los meses y finalmente las platas tienen que devolverse porque no se compraron las tierras y

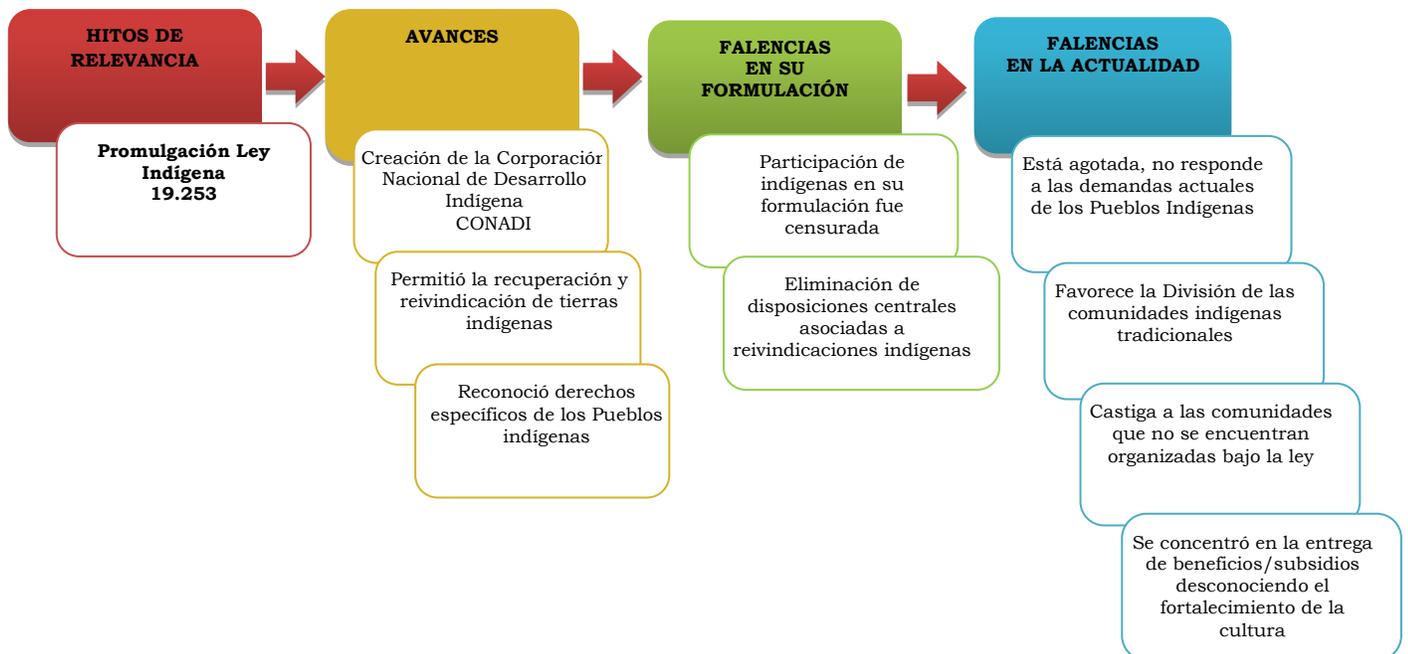
estando las tierras ahí estando los compradores estando los vendedores ¿cuál es la mala onda entonces?, la mala gestión po, ahora de quién es la mala gestión ¿de la CONADI o de la consultora?, uno pa' allá otros pa' acá, unos pa' allá, otros pa' acá.

(Hernán Acum Huilitraro, Presidente Consejo de Comunidades Indígenas de la comuna de Purranque, Comunidad Indígena Llaitul Panguinao, comuna de Purranque)

Esta institución se ha visto desgasta producto de los constantes conflictos que se han vivenciado en el sur del país, específicamente en el territorio mapuche; situación a la cual la CONADI no ha sabido dar respuesta, al contrario su accionar se ha caracterizado por ser de bajo perfil y discreta. Las críticas no solo provienen de la dirigencia mapuche, sino que también desde parlamentarios, de organizaciones de agricultores y empresas forestales, quienes han deslegitimado constantemente la eficiencia de la Corporación. Según la postura de algunos sectores, para el fortalecimiento de la CONADI se hace necesaria una inyección importante de recursos frescos así como de un proceso de reingeniería interna; no obstante, lo central es lograr que este organismo se convierta definitivamente en un referente para los pueblos originarios.

Figura N° 12

Evaluación de la Ley Indígena de acuerdo a la perspectiva mapuche williche.



5. COSMOVISIÓN E IDENTIDAD MAPUCHE WILLICHE.

Las sociedades originarias históricamente han sido consideradas como culturas retrasadas, primitivas e incivilizadas, donde el proceso de asimilación ha representado la forma más válida para lograr su desarrollo. No obstante, esta búsqueda incesante de someterlos al “mundo civilizado” los pueblos indígenas han logrado mantener y perpetuar sus prácticas culturales, y por ende mantener su identidad como individuos y como pueblo. Autores como Foerster (1993), expone que la identidad del mapuche, que se liga necesariamente a la tierra y a la naturaleza, se una a estos elementos “hasta confundirse” con lo sagrado, representado por las divinidades y antepasados. El rito convoca y reúne al pueblo mapuche, lo que persiste hasta en la actualidad. Para el mapuche williche la identidad de pueblo significa diferenciarse de la población chilena partiendo desde la base que al interior de dicho pueblo existe una historia y una lucha compartida, que articula a los mapuche williche y sus organizaciones ancestrales, las cuales comparten costumbres culturales que van conformando la identidad originaria.

Nosotros no somos una etnia, somos un pueblo, tenemos un conocimiento, naces con eso, nos sentimos parte, es nuestra identidad, nuestra esencia. El yo sentirme mapuche, creer en su lucha el winka no lo siente. Yo no me considero chilena, no basta sólo con llevar el apellido, es la actitud que tengas frente a la lucha del pueblo, es una lucha constante porque lamentablemente hoy voluntad política por parte del Estado. (Marianela Naguian Imio, Secretaria Consejo de Comunidades Indígenas de la comuna de Purranque)

Yo creo que en estos gobiernos los mapuche nos diferenciamos de los winka, los winka fueron adiestrados, domesticados y capacitados para que acepten el pensamiento único, homogéneo, uniforme y hegemónico de... de ciertas clases dominantes. (Anselmo Nuyado Ancapichun, Ngenpin de la comunidad Indígena Canquil, del sector rural Waka wincul, comuna de San Pablo)

Sin duda, el pueblo mapuche williche así como también el resto de los pueblos indígenas se han visto obligados a vivenciar un proceso de mimetización, como un forma de proteger sus prácticas culturales que a los ojos de los conquistadores y posteriormente el estado chileno, eran concebidas como paganas y alejadas de las sociedades desarrolladas. La duplicidad entonces se trasformó en resistencia cultural, en el sentido de que se aceptaron las costumbres de la sociedad chilena pero a la vez fueron capaces de mantener sus propias

formas culturales y religiosas. La duplicidad entonces se manifiesta como la representación una imagen hacia afuera, hacia la cultura dominante, pero intentando conservar sus propias formas hacia adentro. La duplicidad de hablar el idioma de los conquistadores, pero conservando su propia idioma en su propia esfera (Pérez, 2014). En este sentido, se puede hablar que la sumisión del mapuche williche ha sido parcial, se han aceptado las expresiones religiosas de aquellos que los dominaban, pero a la vez han asegurado la mantención de las creencias ancestrales, lo que constituye una expresión de rebeldía y resistencia latente.

Para Foerster (1993), este mimetismo se evidencia claramente en el sincretismo religioso que ha se ha experimentado en la totalidad del territorio mapuche, en palabras de este autor el mapuche ha aceptado no sólo a sacerdotes y pastores sino también a sus iglesias y participan de ellas, aunque no como lo desearían estos. Frente a esto, no es extraña la presencia de numerosos mapuche en las grandes peregrinaciones y fiestas religiosas campesinas, ni tampoco la presencia de toda una serie de símbolos cristianos en los ritos del *ngillatun* y *machitún*. No cabe duda que la conciencia religiosa del mapuche ha captado esos símbolos religiosos nuevos y los ha reinterpretado desde su tradición.

Para el mapuche williche su cosmovisión representa la forma particular de ver, percibir y relacionarse con el mundo, de estructurarlo y realizarse como sujeto en él. Una cosmovisión arraigada en su profunda relación con la naturaleza y su religiosidad, elementos que ocupan un sitio central en la reafirmación de sus identidades. Al respecto los entrevistados señalan:

La religiosidad también es importantísima en nuestro pueblo, nosotros quizás algunos dicen que somos politeístas porque creemos en el dios sol, Chaw Antü, en la Ñuke Ale, la madre luna, pero es un respeto simplemente, un respeto aaa....lo que es natural, a lo que hace a nosotros vivos. La Ñuke Kutxalwe, que es un tema tremendamente importante porque es la madre naturaleza de la cual nosotros dependemos, así que nosotros, eso es lo que no entiende lo Estados, no nos entienden a nosotros, ¿por qué no volteamos los árboles de un viaje así como ellos?, ellos no, ellos pescan un bosque y lo voltean rápidamente, ojalá mañana esté hecho plata esa cuestión; nosotros no, tenemos nuestros árboles, todavía nos quedan algunos robles o pellines, o los triwe o los laureles todavía, todavía queda algo, porque el depredador del sistema económico, eso ya nos dejó sin nada...(Hernán Acum Huilitraro, Presidente Consejo de Comunidades Indígenas de la comuna de Purranque, Comunidad Indígena Llaitul Panguinao, comuna de Purranque)

Entonces los viejos le rendían culto al águila, porque le cantaban, entonces yo creo que ahí hay una razón... entonces los cunco y los tarufche nosotros hablamos la variante Txezungun y compartimos el mismo Dios... entonces nosotros compartimos a Wentellao y a Kintuante que está en el lago y esa diferencia tan grande están, entonces no solo es una diferencia de lengua sino de símbolos...(Anselmo Nuyado Ancapichun, Ngenpin de la comunidad Indígena Canquil, del sector rural Waka wincul, comuna de San Pablo)

Para Geertz (1987) la relación identidad-religiosidad se refiere a que las representaciones o símbolos sagrados tienen la función de sintetizar el *ethos* de un pueblo y su cosmovisión, el cuadro que ese pueblo se forja de cómo son las cosas en la realidad, sus ideas más abarcativas acerca del orden. En este sentido, para los mapuche williche la definición de su identidad como parte un pueblo está íntimamente relacionado con su religiosidad y su relación con la naturaleza, desde estas categorías el ser mapuche da sentido a su diario vivir y lo define como ser a partir del *Ad Mapu*¹¹⁵. Según lo define Queipul (1993), el mapuche se concibe entonces como una criatura precaria que requiere de lo sagrado, en la medida que sólo ahí está el fundamento de lo real. En este sentido, la identidad no es un proyecto o un horizonte de valores que impulsen la actividad humana a la búsqueda de nuevas formas de realizar los valores, sino que ella se realiza de forma inmediata en el culto ritual.

Otro elemento central de la identidad de los pueblos indígenas y en especial del pueblo mapuche williche, que determina también la diferenciación con el *winka* o con la sociedad chilena, son la presencia de las autoridades ancestrales, quienes de acuerdo a su *kimün/conocimiento* mapuche cumplen un determinado rol dentro del sistema de ordenamiento territorial y organización socio-política interno del pueblo. Cada una de estas autoridades tiene como misión central, la conducción del pueblo en el forjamiento del futuro del pueblo. Al respecto los mapuche williche mencionan:

Nosotros tenemos una cultura, una organización, tenemos un los longkos, los Apo Ülmenes, ellos son nuestros jefes máximos de la organización mapuche o pueblos originarios... (Hernán Acum Huilitraro, Presidente Consejo de Comunidades Indígenas de la comuna de Purranque, Comunidad Indígena Llaitul Panguinao, comuna de Purranque)

¹¹⁵ El concepto *Ad Mapu* hace referencia a las leyes, preceptos, normas y prácticas tradicionales que rigen el comportamiento en la sociedad tradicional mapuche. Es concebido como un don entregado por los antepasados y en especial por *Ngenechen*. Estas reglas sociales y valóricas tenían como finalidad que cada mapuche alcanzara el *Küme mongen*- vivir bien dentro de sus espacios territoriales-comunitarios.

...las autoridades tradicionales vienen con otra base distinta, vienen con la historia, porque nosotros la historia no la podemos olvidar o sea nosotros tenemos... algunas personas dicen son resentidos porque esas cosas pasaron, pero esas cosas son las que nos mantienen en pie hoy día, entonces las autoridades tradicionales viven con esa historia, ellos trabajan, ellos continúan el trabajo que autoridades antiguas que han partido al wenumapu. (Orieta Torres Huenulef, werken Cacicado de Quinco)

...ellos (las autoridades ancestrales) siempre van a estar viendo una visión a futuro, por ejemplo, que es lo que ellos anhelan, reivindicar los derechos, de proteger la tierra, pensar en que la ñuke mapu se está enfermando con las forestales, que van a venir las mineras y va a quedar la embarrada para la tierra, y qué van a tener nuestros hijos, qué van a tener nuestros nietos, nuestros bisnietos, cómo van a desarrollarse culturalmente si no van a tener tierras, no va haber agua...(Orieta Torres Huenulef, werken Cacicado de Quinco)

Dichas autoridades ancestrales en la historia del pueblo mapuche williche y en la actualidad desempeñan un importante papel de transmisión de la cultural, además estas figuras socio-políticas permiten diferenciar a los williche del resto de la sociedad nacional, de otros pueblos y otras culturas e inclusive diferenciarse dentro del mismo pueblo mapuche. En específico, los williche poseen un sistema ancestral de organización y representación política que se ha mantenido hasta la actualidad, este sistema característico es el cacicado y su figura organizacional tanto territorial, social y política es la Junta General de Caciques del Fütawillimapu, encabezado por sus Apo Ülmen. A cada una de las autoridades ancestrales se le destaca su gran sabiduría respecto de su cultura y en especial el manejo fluido de la lengua nativa, este último aspecto esencial para la transmisión de la cultura a las nuevas generaciones y que en la actualidad se ha ido extinguiendo en la sociedad williche.

Ampliando el análisis a las relaciones establecidas entre el pueblo mapuche williche y la sociedad chilena, se observa una sociedad marcada por el mestizaje y que es vista como dominante, con un ejercicio de poder avalado desde las esfera gubernamental y que mediante su sistema político y económico han amenazado la continuidad de la organización socio-política y cultural del pueblo mapuche williche y de las minorías en general. De ahí se genera una imagen estereotipada del mapuche que conlleva un acto de discriminación; son aquellas características sociales y culturales que distinguen a ambas sociedades las causantes de estas relaciones discriminatorias en desmedro de la población mapuche. En la actualidad, un

ejemplo de esto, es la relación que establecen las comunidades mapuche williche y latifundistas, dueños de aquellos territorios que en algún momento fueron territorios indígenas y que actualmente están en disputa.

...cuando hay un fundo y hay una comunidad indígena al lado, siempre lo están molestando porque ellos no, porque no quieren tener indígenas al lado, porque dicen que son incluso hasta ladrones; entonces nunca hemos com... com... no somos compatibles con aquella gente, por distintas razones, porque somos más morenos, porque somos más bajos; ellos son altos, rubios y distinta...y son más educados dicen, y nosotros somos menos educados, pero eso es una cosa discriminatoria solamente...(Hernán Acum Huilitraro, Presidente Consejo de Comunidades Indígenas de la comuna de Purranque, Comunidad Indígena Llaitul Panguinao, comuna de Purranque)

...la falta de identidad, el renunciar a muchas cosas, a muchos derechos elementales y asumir una mentalidad fatalista, que nosotros no le trabajamos, no servimos, no vamos a tener vida, y si nosotros para que no nos discriminen tenemos que vestirnos como winka, tenemos que actuar como winka y aceptar las pautas culturales del winka...
(Anselmo Nuyado Ancapichun, Ngenpin de la comunidad Indígena Canquil, del sector rural Waka wincul, comuna de San Pablo)

El prejuicio y la discriminación todavía existen, a lo mejor ha ido disminuyendo la discriminación, pero existe todavía y eso pasa por la ignorancia, netamente ignorancia, porque si nos ponemos a pensar bien, nosotros somos los dueños de la tierra, nosotros somos los primeros habitantes acá, somos los amos y señores; entonces, nosotros no deberíamos ser mal vistos o mal mirados por gente extranjera que ha llegado a usurpar territorio. (Orieta Torres Huenulef, werken Cacicado de Quinco)

Para el williche, la percepción que tiene de sí mismo se cimienta sobre constantes experiencias de discriminación, de imposición de una cultura ajena y dominante, que los obliga a modificar sus costumbre o a esconderlas, con el consecutivo avergonzamiento e imposición de una idea negativa del ser indígena, en paralelo que se va buscando la adaptación e integración a la sociedad nacional, como estrategia para enfrentar dicha discriminación. Por otra parte, los *winkas* son concebidos como discriminadores, racistas y burlescos frente a los indígenas. El mapuche se ha creado una visión negativa no solo de la sociedad chilena sino también de las estructuras estatales, situación que no es menor si se

considera que la legislación chilena considera los actos discriminatorios solo como una falta, con una sanción de multa que resulta inefectiva para eliminar una práctica cultural arraigada en la sociedad chilena (Aylwin, Meza-Lopehandía y Yañez, 2013).

Sin duda, una de los pendientes de la política Re- Conocer fue generar las acciones necesarias para superar esta realidad, que hasta los días de hoy se presenta como una barrera en la construcción de una sociedad multicultural. Es necesario recordar que uno de los compromisos de la Presidenta Michelle Bachelet en su discurso del 1° de abril del 2008 apuntaba precisamente a estos aspectos: *“Algunos dicen que el problema de los pueblos indígenas es sólo la pobreza y que una buena focalización de subsidios sería la política más adecuada. Nosotros, en cambio, sostenemos que éste es un asunto de derechos, de una identidad colectiva que busca expresarse en una sociedad multicultural. Desde esa perspectiva, la misma pobreza de las personas indígenas no se puede superar si no se aborda estructuralmente el problema de la identidad y las barreras de la discriminación.” “...Pero nosotros queremos dar un paso más allá. Y mi gobierno ha planteado el tema de los derechos, creemos que el tema de los derechos garantiza la participación”¹¹⁶*. El desafío para el país y su sociedad moderna está puesto entonces en hacer frente a las demandas de pueblos indígenas y en especial de todos aquellos grupos que son considerados como minoritarios, que exigen el reconocimiento de sus identidades específicas y la adaptación- aceptación de sus diferencias culturales, asumiendo de esta forma el reto por alcanzar el multiculturalismo. En este escenario los derechos de los pueblos indígenas de Chile no se limitan a un tema de pobreza, sino a un asunto de derechos, libertades colectivas e igualdad en su más amplio sentido y en el reconocimiento de la diversidad cultural.

¹¹⁶ Intervención de S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, al anunciar la agenda indígena “Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad”, Santiago 1° de abril de 2008.

CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN.

No es tarea fácil recoger la voz de los mapuche williche, pues ha llegado hasta nosotros una historia distorsionada por la interferencia de quienes la recogieron y por nuestra propia incapacidad para comprenderla cabalmente. Sin embargo, este esfuerzo buscó mirar las cosas con algún grado de equidad y justicia con aquella parte de la historia que no es conocida y que se sigue negando hasta nuestros días.

El análisis del rol del Estado chileno en la definición de políticas públicas destinados a los pueblos indígenas, ha sido abordado desde los discursos y prácticas mapuche williche, representados en las voces de sus dirigentes y autoridades ancestrales. La interacción entre los pueblos indígenas y el Estado chileno es la base para poder analizar las redes de relaciones y sus significancia en torno a la implementación de una política pública focalizada en un territorio definido.

El Estado ha tenido históricamente actitudes contradictorias en su relación con los pueblos indígenas, lo que no ha contribuido a construir las confianzas necesarias para impulsar diálogos fructíferos entre los diversos actores involucrados. No obstante, desde principio de los años noventa nuestro país se vio inserto en un proceso de “multiculturalismo de Estado”. Idea que evidencia la voluntad de establecer nuevas relaciones y que se van expresando en diversas iniciativas surgidas desde el ámbito estatal con la finalidad de lograr el desarrollo de la población indígena. Realidad que también va configurando un nuevo tipo de indígena hacia el cual se orienta dicho accionar estatal y que permite ir reconfigurando su identidad y su forma de percibirse a ellos como indígenas.

En específico, en el caso del Programa Orígenes los actores williche tienden a reconocer que se logró avanzar en generar instancias de participación de los beneficiarios en las diversas etapas de ejecución del programa, en la operación, gestión y evaluación del mismo. Así como también en adaptar las metodologías de intervención a los distintos momentos y procedimientos que se producen durante el proceso de desarrollo. No obstante, también se critica desde la dirigencia y autoridades ancestrales, que dicha participación debería ser extendida a los espacios de definición y creación de las políticas y programas dirigidos al

mundo indígena, puesto que de otra forma esta participación no es tal, se ve cercenada y manipulada en beneficio de los intereses estatales que no están en sintonía con los de los propios pueblos. Además, desde muchos sectores del mundo indígena y no indígena también se ha mirado con escepticismo estas intervenciones/ estrategias participativas, que vienen a emular y recoger las experiencias de las ONGs y de la Educación Popular de los años 80; puesto que por un lado presentan un problema de sustentabilidad, ya que difícilmente estas acciones logren proyectarse en el tiempo y de forma autónoma. Y por otra parte, un problema de formulación y gestión de estas iniciativas, principalmente porque los contenidos y las modalidades de ejecución están predefinidos y desde afuera, lo que restringe la autodefinición y autogestión de los actores indígenas.

Por otra parte, el concepto de desarrollo como meta a alcanzar por toda política indígena no se excluyó en este programa, al contrario constituyó un elemento central del desarrollo integral que debía lograr el Programa Orígenes en la población indígena. Sin duda, se reconoce que este programa permitió avanzar en construir lineamientos de una política culturalmente pertinente, mediante el fortalecimiento del patrimonio cultural y naturales presente en los espacios comunitarios, elementos constitutivos de la identidad colectiva e individual de todo pueblo y en particular para el pueblo mapuche. De ahí surge la necesidad de pensar en estrategias alternativas que aseguren que tanto la economía mapuche y el restante de los componentes constitutivos de su cosmovisión puedan reproducirse y conservarse de la forma más equilibrada posible. En este sentido, es imperioso que para alcanzar un desarrollo integral, los esfuerzos no se concentren sólo en el promover un desarrollo productivo, sino que respetar las lógicas de vida de los pueblos indígenas, y en especial no sólo promover una lógica familiar sino también el desarrollo desde una mirada comunitaria, puesto que la sociedad mapuche se mueve en estas dos esferas. Pero sin duda, el desarrollo también tiene que ver con disponer de los recursos necesarios para garantizar que efectivamente se van a romper las brechas de desigualdad entre los mapuche y los no mapuche.

Para el pueblo mapuche el concepto de “Desarrollo” ha sido instalado desde la lógica occidental. Desde su cosmovisión existe una idea distinta a lo que engloba este concepto, pues para su espiritualidad es imprescindible la condición de “bienestar” desde donde se comienza a configurar los planos económico, social y ambiental. El desarrollo es concebido desde una perspectiva multidimensional y en donde también se conjuga lo material y lo espiritual. Lo

anterior, demanda entonces que el Estado asuma un rol promotor de ese tipo de “desarrollo integral”, escuchando sus propias prioridades y sus creencias. Esto implica, entonces desarraigar prácticas asistencialistas/paternalistas que no contribuyan a dar soluciones reales a la cuestión indígena en nuestro país y especialmente no contribuyen a resolver las situaciones conflictivas que hoy en día están presentes en territorio mapuche. Para el mundo mapuche williche, sin duda una política pública para los pueblos indígenas debería considerar al menos los siguientes aspectos: participación activa en su formulación, evaluación constante durante el proceso de ejecución, pertinencia cultural con cada uno de los pueblos en donde se ejecuten dichos instrumentos lo cual aportará a descentralizar los procesos de formulación de estas mismas políticas y finalmente presupuesto disponible que permitan avanzar en el “desarrollo” de las comunidades y familias indígenas de la región.

Por otra parte, existe el desafío de asumir a Chile como una nación multicultural, esto es reconocer desde el aparato estatal y desde la sociedad en su conjunto, que las diferencias étnicas son parte fundamental de la constitución social de nuestra nación, por lo que es deber del Estado chileno reconocer su carácter multicultural, esto constituye el primer paso que se debe dar desde la esfera estatal para asegurar la supervivencia de los pueblos indígenas, siendo esta también una forma de dar respuesta a las demandas histórica de los mismos. De esta forma, también las políticas, programas, proyectos y estrategias de intervención emanados desde el Estado deben asumir el desafío de la diversidad, y sosteniendo mediante estas instancias la afirmación de las identidades y culturas particulares, reconociendo a la vez los derechos que les son propios a los pueblos originarios. En este sentido, serían dos los elementos centrales que deberían primar en una política multicultural: se debe priorizar y promover en la sociedad el respeto mutuo y la tolerancia a las diferencias culturales; y en paralelo, se debe promover el respeto por las expresiones y particularidades de las diferentes culturas en forma tolerante. Es así que una política multicultural y un Estado Multicultural deberían cautelar que las personas grupos étnicos excluidos alcancen el reconocimiento y con ello su dignidad para sobrevivir culturalmente. Por lo que las democracias modernas deben ser capaces de reconocer a los pueblos indígenas y sus culturas particulares, con sus tradiciones y de acuerdo a su identidad históricamente formada.

Frente a esto, es necesario superar la contradicción de señalar que *la Nación chilena es una e indivisible*, pues esta afirmación pareciera reafirmar las ideas asimilacionistas que dominaron

las políticas indígenas desarrolladas durante años, basada en la unidad nacional y la homogeneidad como elementos determinantes, más que dejar la posibilidad de construir un pluralismo cultural. Sin duda, para estos valores culturales la diversidad cultural se presenta como una amenaza o limitación para la construcción de la identidad nacional. Es menester replantear la idea de Estado-nación desde la cual se levanta nuestra identidad como país, pues su diversidad no es contraria a la construcción y reafirmación de una comunidad política. De ahí también, que la necesidad de reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas es un paso de justicia reparatoria, considerando los atropellos cometidos contra los indígenas, y de justicia política, y que apunta a las obligaciones de asegurar la existencia y sobrevivencia de estos pueblos. De la mano con el reconocimiento de la preexistencia de los pueblos indígenas, también es necesario el reconocimiento de sus derechos colectivos que tienen directa relación con la reclamación de su derecho a la autodeterminación, cuestión que ha causado resistencia en los Estados, productos de los temores surgidos frente a una posible desintegración nacional. No obstante, el ejercicio de la autonomía y de la autodeterminación, no se trata de la creación de un nuevo estado y la separación de éste, sino que se trata de un reconocimiento de una nueva comunidad, de un nuevo espacio político para el ejercicio de los derechos históricos, sociales, económicos y culturales de los pueblos que aspiran a concretar sus diferencias dentro del Estado-nacional.

Finalmente, uno de los desafíos más importante que enfrentan hoy en día los pueblos originarios y en especial el pueblo mapuche williche es fortalecer su identidad cultural y su sentido de pertenencia colectiva, mediante las cuales superarán aquellas barreras impuestas por la discriminación y la desvaloración que históricamente se han levantado, producto de las desacreditaciones de una sociedad dominante. Sólo de esta forma lograrán mayor empoderamiento para la conquista de los espacios políticos, este será entonces su sello distintivo en cuanto al resto de los ciudadanos. Desde este fortalecimiento identitario los mapuche williche avanzarán en la reorientación de la conciencia de pertinencia a un grupo socialmente valorado y se reconocerán a sí mismos como actores protagonistas en el forjamiento de su propio desarrollo económico, social y cultural.

Debemos decir además que de ninguna manera el presente trabajo se agota el análisis de las políticas indígenas desde la perspectiva de los propios pueblos indígenas. Al contrario, a partir de esta investigación se abren diversos puntos de partidas a otros estudios sobre la

misma temática, considerando quizás, las perspectivas del resto de los involucrados en la formulación y ejecución de las políticas indígenas, tanto indígenas considerando otros pueblos o considerando otras identidades territoriales propias del pueblo mapuche, y actores de la esfera pública y privada, estrategia que sólo irá en aporte a levantar instrumentos cada vez más pertinentes y atingentes a las actuales reclamaciones indígenas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- Aguilera, R. (2006). *Evaluación del Acuerdo de Nueva Imperial y su Impacto en la realidad indígena chilena, desde la percepción de la dirigencia Aymara*. Revista de Antropología Iberoamericana.
- Agurto, A. (2004). *Políticas públicas para los pueblos indígenas en Chile: los desafíos del desarrollo con identidad. Una mirada al Fondo de Desarrollo Indígena de CONADI*. Tesis para optar al título profesional de Antropólogo Social.
- Alcamán, E. (1993). *Los Mapuche-Huilliche del Futahuillimapu Septentrional: Expansión Colonial, Guerras Internas y Alianzas Políticas (1750-1972)*. Ponencia presentada en el III Congreso Internacional de Etnohistoria, El Quisco 19-23 de Julio de 1993. Publicada en "Revista de Historia Indígena", N°2, Diciembre 1997. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
- Aninat, I. y González, R. (2014) *Representación de los Pueblos Indígenas en el Congreso*. Revista Puntos de Referencia N° 376. Edición Online. Centro de Estudios Públicos.
- Arriagada, I. en CEPAL (2007). *Panorama social de América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). División de Desarrollo Social y la División de Estadística y Proyecciones Económicas. Santiago de Chile.
- Avendaño, S. (2009). *Áreas de Desarrollo Indígena en el norte de Chile. Negociación y disputas e torno a espacios territoriales*. Tesis para optar al grado de Magister en Ciencias Sociales, mención sociología de la Modernización. Facultad de Ciencias sociales. Escuela de Postgrado. Universidad de Chile.
- Aylwin, J. (2000). *Antecedentes para la comprensión de los conflictos en el territorio mapuche*. Revista Perspectivas. N° 2, Vol. 3. Universidad de Chile.

- Aylwin, J. (2002). *Políticas Públicas y Pueblos Indígenas: el caso de la Política de Tierras del Estado Chileno y el Pueblo Mapuche*. Programa Mapu Territorialidad, Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de La Frontera. Temuco.
- Aylwin, J. (2002). *Tierras y territorio mapuche: Un análisis desde una perspectiva histórico jurídica*. Proyecto Mapu Territorialidad, Instituto de Estudios Indígenas. Universidad de la Frontera. Temuco, Chile.
- Aylwin, J. (2007). *El Gobierno de Lagos, los pueblos indígenas y el “nuevo trato”: las paradojas de la democracia chilena*. Observatorio Derechos de los Pueblos Indígenas. Primera Edición, LOM Ediciones. Fundación Ford y Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA).
- Aylwin, J. y Yáñez, N. (2013). *Los pueblos indígenas y el derecho*. LOM Ediciones.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006). *Programa Orígenes, Fase II: Desarrollo Integral de Pueblos Originarios*.
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=857369>.
- Bello, A. (2004). *Políticas públicas y pueblos indígenas en Chile: balance crítico de una historia de contrastes*. Publicado en Revista México Indígena N°1 (segunda época).
- Bello, A. (2007). *El Programa Orígenes y la Política del Gobierno de Lagos hacia los pueblos indígenas* en *El Gobierno de Lagos, los pueblos indígenas y el “Nuevo Trato”: Las paradojas de la democracia chilena*. Observatorio Derechos de los Pueblos Indígenas. Primera Edición, LOM Ediciones. Fundación Ford y Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA).
- Bello, A. y Rangel, M. (2000). *Etnicidad, “raza” y equidad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL
- Bengoa, J. (1999). *Historia del Pueblo Mapuche (Siglo XIX y XX)*. Ediciones Sur. Colección Estudios Históricos.

- Bengoa, J. (2000). *La emergencia indígena en América Latina*. Fondo de Cultura Económica. Chile.
- BID-CONADI. (2012). *Kui Kui: Un puente para el diálogo. Resultados del Programa Orígenes, en la Región de Los Lagos, una mirada desde las comunidades*. Corporación Vertiente. Región de Los Lagos.
- Boccara, G. (2007). *Los Vencedores: Historia del Pueblo Mapuche en la época Colonial*. Ocho Libros Editores. Santiago de Chile.
- Boccara, G. y Seguel, I. (1999). *Políticas Indígenas en Chile. De la Asimilación al Pluralismo. El Caso Mapuche*. En *Revista de indias*, Vol. LIX, N° 217.
<http://nuevomundo.revues.org/594#tocto1n2>.
- Briones, C. en Mombello, L. (2002). *Evolución de la Política indigenista en argentina en la década de los noventa*. Proyecto Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective. The University of Texas at Austin. Neuquén, Argentina.
- Calbucura, J. y Le Bonniec, F. (2009). *Territorio y Territorialidad en contextos post-colonial. Estado de Chile-Nación Mapuche*. Working Paper Series 30. Ñuke Mapuförlaget.
- Canales, M. (2013). *Escucha de la escucha. Análisis e interpretación en la Investigación Cualitativa*. LOM Ediciones. Universidad de Chile. Santiago de Chile.
- Cantoni, W. (1972). *Relaciones del mapuche con la sociedad nacional chilena*, en *Relaciones interétnicas en Bolivia y Chile*. Escuela Latinoamericana de Sociología. Santiago, Chile.
- Cárcamo, A. (2011). *Métodos de asimilación desde el poder y resistencia mapuche en el Futawillimapu. Fines del siglo XVIII a principios del XX*. Seminario para optar al título profesional de profesor en enseñanza media con mención en Historia y Geografía. Universidad de Los Lagos.

- Casanueva, F. (1998). *Indios malos en tierras buenas. Visión y concepción del mapuche según las élites chilenas del siglo XIX.*
- Centro de Políticas Públicas y Derechos indígenas. www.politicaspUBLICAS.net
- Comisión Presidencial para Asuntos Indígenas. (2009). *Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas.* Santiago de Chile.
- Comisión Presidencial para Asuntos Indígenas. (2009). *Informe final de la Comisión de Trabajo Autónoma Mapuche.* Vol. III. Santiago de Chile.
- Congreso República de Perú, Comisión Multipartidaria Encargada de Estudiar y Recomendar la Solución a la Problemática Indígena (2010). *Informe Políticas Públicas para los Pueblos Indígenas u Originarios.* Lima, Perú.
- Contesse, J. (2012). *El Convenio 169 de la OIT y el Derecho Chileno. Mecanismos y Obstáculos para su Implementación.* Ediciones Universidad Diego Portales. Santiago de Chile.
- Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (2002). *Censos y Encuestas Territoriales.* CONADI
- Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. Ley 19.253
- Correa, M. (2009). *Sobre Charles Taylor y algunos problemas relativos a la política del reconocimiento.* <http://www.ubo.cl/icsyc/wp-content/uploads/2011/09/7-Correa.pdf>
- Correa, M y Mella, E. (2010). *Las razones del Ilkun/enojo. Memoria, despojo y criminalización en el territorio mapuche de Malleco.* Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas. LOM Ediciones.
- Documento Oficial. (2008). *Re-Conocer. Pacto social por la Multiculturalidad.* Ministerio de Planificación, Gobierno de Chile.

- Donoso, S. e Irarrázabal, I. (2009). *Apuntes Legislativos N°3. Reflexión sobre la nueva institucionalidad indígena*. Observatorio de Iniciativas Legislativas. Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica. Santiago de Chile.
- Egaña, R. (2011). *La construcción de políticas públicas en tiempos de crisis*. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 49. Feb. 2011. Caracas.
- Figueroa, V. (2012). *Políticas públicas indígenas en Chile y el desafío de la interculturalidad en la gestión pública: primeras evidencias desde un estudio de caso*. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia.
- Foerster, R. (1993). *Introducción a la religiosidad mapuche*. Editorial Universitaria. Santiago.
- Foerster, R. (1998). *El Tratado de Paz de 1793. Una aproximación a la gramática de la memoria mapuche-huilliche*. Revista Austral de Ciencias Sociales.
- Foerster, R. y Montecino, S. (1988). *Organizaciones, Líderes y Contiendas Mapuches (1900-1970)*. Ediciones CEM. Santiago, Chile.
- Foerster, R. y Vergara, J. (2001) *Más acá de la legalidad. La CONADI, la ley indígena y el pueblo mapuche (1989-2004)*. Proyecto Fondecyt N° 1020671. Universidad Católica, Santiago.
- Foerster, R. (2002). *Permanencia y transformación del conflicto Estado-Mapuches en Chile*. Revista Austral de Ciencias Sociales, N°6.
- Gainza, A en Canales, M. (2006). *Metodología de investigación social. Introducción a los oficios*. LOM Ediciones, Santiago de Chile.

- Garduño, E. (2010). *Reseña: La conquista de América. El problema del otro*. Universidad de Baja California, México. Versión electrónica:
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=69415135008>.
- Gazmuri, J. (2013). *La Política Mapuche de los Gobiernos Democráticos. La demanda de Tierras y los Nuevos Desafíos*. www.politicaindigena.org
- Geertz, C. en Foerster, R. (1993). *Introducción a la religiosidad mapuche*. Editorial Universitaria. Santiago de Chile.
- Hernández, R. Fernández, C y Baptista, P. (2010). *Metodología de la Investigación*. Quinta Edición. Mc Graw Hill. México D.F
- Hopenhayn, M. y Bello, A. (2001). *Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe*. Serie Políticas Sociales, Santiago de Chile, CEPAL.
- Ibañez, J. en Canales, M. (2006). *Metodología de investigación social. Introducción a los oficios*. LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- Lahera, E. (2004). *Política y Políticas Públicas*. División de Desarrollo Social. CEPAL.
- Latcham, R. (1924). *La organización social y las creencias religiosas de los antiguos araucanos*. Imprenta Cervantes, Santiago.
- Latcham, R. (1994). *Los indios de la cordillera y de las pampas en el siglo XVI*. Revista de Historia Geografía. Tomo LXIV, N° 68. Citado en Alcaman, Eugenio. "La sociedad mapuche-huilliche del futahuillimapu septentrional. 1750- 1792". Boletín del Museo Histórico Municipal de Osorno N° 1.
- Le Bonniec, F. en Morales, R (2002). *Las Identidades Territoriales o Cómo Hacer Historia desde Hoy Día*. IEI-UFRO, Ediciones Escaparate.

- Luna, L. (2007). *Un Mundo entre dos mundos. Las relaciones entre el pueblo Mapuche y el Estado Chileno desde la perspectiva del desarrollo y de los cambios socioculturales*. Pontificia Universidad Católica de Chile, sede Villarrica.
- Maldonado, L. en Meentzen, A. (2006). *Políticas Públicas para los Pueblos Indígenas en América Latina. Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia*. Fundación Konrad Adenauer. Perú.
- Maldonado, P. (2003). *Comunidad Mapuche. Aproximación a la Comunidad Mapuche desde la Psicología Comunitaria, a partir de un Estudio Comparativo en dos Formas de Agrupación Mapuche*. Proyecto de Memoria para optar al Título de Psicología. Carrera de Psicología, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile. Santiago de Chile.
- Mann, M. (2006). *El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismo y resultados*. Revista Académica de Relaciones Internacionales, N°5.
- Martínez, J. (1986). *Étude sur le problème de la discrimination à l'encontre des populations autochtones*, vol. V.
- Mentz, B. (2000). *Nación, Estado e Identidad: Reflexiones sobre las bases sociales del Estado nacionales el México del siglo XIX*. En *Identidades, Estado nacional y globalidad: México, siglos XIX y XX*. CIESAS, México.
- Meentzen, A. (2007). *Políticas Públicas para los pueblos indígenas en América Latina: Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia*. Fundación Konrad Adenauer. Perú.
- Meza-Lopehandía, M. (2010). *Reconocimiento Constitucional y Derechos Fundamentales de los Pueblos Indígenas. Con especial referencia al derecho a la consulta*. Documento de Trabajo N°9. Observatorio Parlamentario.
http://www.observatorio.cl/sites/default/files/biblioteca/reconocimiento_constitucional_final.pdf

- Millaleo, S. y Valdés, M. (2003). *Participación Social y Pueblos Originarios: Aportes y propuestas para la discusión*, en “La participación indígena en el programa Orígenes, aportes conceptuales”.
<http://www.mapunet.org/documentos/mapuches/participacion.PDF>
- Ministerio de planificación (2010). *Informe Final de Evaluación. Programa de Desarrollo Indígena MIDEPLAN-BID – Orígenes Fase II*. Gobierno de Chile.
- Mombello, L. (2002). *Evolución de la Política indigenista en argentina en la década de los noventa*. Proyecto Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective. The University of Texas at Austin. Neuquén, Argentina.
- Montero, R. y Yamada, G. (2011). *Exclusión y discriminación étnica en los servicios públicos en el Perú*. Seminario “La discriminación en el Perú: entre el Estado y el mercado”.
<http://www.up.edu.pe/ciup/SiteAssets/Galarza%20Cap5.pdf>
- Morawitz, L. (2008). *La comunidad como efecto de la comunidad. Los gobiernos de la Concertación, el Programa Orígenes y las comunidades indígenas en San Pedro de Atacama*, CLACSO.
- Namuncura, D. (2006). *A 13 años de la ley indígena en Chile*. Centro de Estudios Miguel Enríquez.
- Norambuena, C. (1998). *La Araucanía y el proyecto modernizador del siglo XIX: ¿éxito o fracaso?* en Modernización, inmigración y mundo indígena. Ediciones de la Universidad de La Frontera. Temuco.
- Organización Internacional del Trabajo. (2006). *Convenio 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*.
- Queipul, J. en Foerster, R. (1993). *Introducción a la religiosidad mapuche*. Editorial Universitaria. Santiago de Chile.

- Perasso, P. (2012). *Efectos de la entrega de tierras de CONADI en una comunidad Pehuenche de la comuna de Lonquimay*. Memorias para optar al Título de Antropólogo Social. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales.
- Pérez, E. (2004). *La visión del otro en la Conquista de Chile*. Universidad de Malmö. <http://folk.uio.no/jmaria/lund/2004/textos/pdf/09perezodorov.pdf>
- Pinto, J. (2003). *La formación del Estado y la nación, y el pueblo mapuche. De la inclusión a la exclusión*. Centro de Investigaciones Diego Barros Arana. Santiago, Chile.
- Programa de Gobierno de la Presidenta de la República, Michelle Bachelet (2005)
- Registros de fondos de tierra y aguas de CONADI. www.conadi.cl
- Reglamento Operativo, Programa Orígenes Fase II. www.origenes.cl
- Rumian, P. (2008). *Las Autoridades Sociopolíticas del Pueblo Mapuche*. <http://www.futawillimapu.org/pub/autoridades.pdf>
- Ruiz, C. (2003). *La estructura ancestral de los mapuches. Las identidades territoriales, los Longko y los Consejos a través del tiempo*. Working Paper Series 3. Centro Mapuche de Estudio y Acción.
- Ruiz, J. (2003). *Democracia y participación política de los pueblos indígenas en América Latina*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Documento de Debate N°67. París, Francia.
- Rupailaf, R. (2002). *Las organizaciones mapuches y las políticas indigenistas del Estado Chileno (1970-2000)*, en Revista Academia n°7. Estado actual y perspectivas del problema étnico en Chile. Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

- Rupailaf, R y Molina, R. (1989). *El Territorio Mapuche-Huilliche, la historia de un despojo*. Documento realizado en el marco de un proyecto de capacitación jurídica a monitores Huilliches, de la ONG Huilliche Mundo Kusovkien, 1989.
- Saavedra, A. (1995). *Estado chileno y legislación indígena*, en Marileo, A. ¿Modernización o sabiduría en tierra mapuche? Santiago, Librería San Pablo.
- Salazar, P. (2007). *Políticas Públicas Sociales para Pueblos Indígenas*. En: *Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en el Ecuador del Siglo XXI. Memorias del Seminario Nacional*. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas/Fundación Konrad Adenauer, Ecuador.
- Seguel, A. (2007). *Crónicas de desencuentros: Gobierno de Ricardo Lagos versus movimiento social Mapuche*. <http://www.mapuexpress.net/content/publications/print.php?id=282>
- Serrano, C. y Rojas, C. (2003). *El desarrollo desde la perspectiva del pueblo mapuche*. Serie de Estudios Socio/Económicos CIEPLAN, N°19.
- Stavenhagen, R. (1997). *Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina*. En Revista de la CEPAL N° 62, Santiago.
- Taylor, Ch. (1992). *El Multiculturalismo y la Política del Reconocimiento*. Fondo de Cultural económica. México.
- Taylor, S. y Bogdan, R. (1992). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- Todorov, T. (1998). *La Conquista de América. El problema de otro*. Siglo Veintiuno Editores, México.
- Toledo, V. (2005). *Políticas indígenas y derechos territoriales en América Latina: 1990-2004 ¿Las fronteras indígenas de la globalización?*
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/davalos/CapToledo.pdf>

- Toledo, V. (2006). *Pueblo Mapuche, Derechos colectivos y territorio: Desafíos para la sustentabilidad democrática*. Programa Chile Sustentable. Propuesta Ciudadana para el cambio. LOM Ediciones.
- Valenzuela, E. (2003) en Maldonado, P. *Comunidad Mapuche. Aproximación a la Comunidad Mapuche desde la Psicología Comunitaria, a partir de un Estudio Comparativo en dos Formas de Agrupación Mapuche*. Proyecto de Memoria para optar al Título de Psicología”. Carrera de Psicología, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile. Santiago de Chile.
- Valenzuela, M. (1992). *La legislación mapuche y la política indígena del Estado chileno*. Universidad de Chile. Santiago de Chile.
- Valenzuela, R y Perafán, C. (2006). *Ciclo de trabajo del Programa Orígenes Segunda Fase*. Programa Orígenes, Santiago.
- Vallescar, D. (2000). *Cultura, multiculturalismo e interculturalidad: Hacia una racionalidad intercultural*. Madrid, España.
- Van Bebber, R. (2002). *Estado-nación y Conflicto Mapuche: Aproximación al discurso de los partidos políticos*. Red de Bibliotecas Virtuales.
- Van Dijk, A. compilador (2000). *El discurso como estructura y proceso*. Ed. Gedisa, España.
- Van Dijk, A. en Wodak, R. y Meyer, M. (2003). *Métodos de Análisis crítico del discurso*. Gedisa Editorial. España.
- Willem, A. (2006). *El gobierno de Lagos, los pueblos indígenas y el “Nuevo Trato”: Las paradojas de la democracia chilena*. Fundación Ford, Observatorio de Derecho de los Pueblos indígenas.
- Yopo, M. (2012). *Políticas sociales y pueblos indígenas en Chile. Aproximación crítica desde la noción de agencia*. <http://www.cisoc.cl/articulos/politicas-sociales-y-pueblos-indigenas-en-chile-aproximacion-critica-desde-la-nocion-de-agencia/>

- Zúñiga, G. (1999). *La problemática Indígena en Chile Actual*. Conferencia curso resolución de Conflictos y Gestación de Consensos para la Consolidación Democrática: teoría y práctica. FLACSO- Guatemala, FLACSO-Chile y Universidad de Leiden, Holanda.

