



**Universidad de Chile**  
**Facultad de Filosofía y Humanidades**  
**Departamento de Ciencias Históricas**

Seminario de Grado:

Políticas culturales y patrimonio: preguntas Históricas por la creación de un nuevo Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio en Chile.

**El multiculturalismo neoliberal, la política indígena de los dos últimos gobiernos de la Concertación (2000-2010)**

Informe para optar al Grado de Licenciado presentado por:

**Raimundo Urzúa Riedel**

Profesora guía: Alejandra Araya Espinoza

Santiago de Chile  
2020

## Contenido:

Introducción.	3
Capítulo 1. Genealogía de la política indígena de los Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, de acuerdos, planes y programas.	7
1.1 Gobierno de Patricio Aylwin Azocar (1990-1994)	9
1.2 Gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000)	15
1.3 Gobierno de Ricardo Lagos Escobar (2000-2006)	19
1.4 Gobierno de Michelle Bachelet Jeria (2006-2010)	21
Capítulo 2. Discusiones en torno al Multiculturalismo Neoliberal en Chile.	23
2.1 Marco general de interpretación del Multiculturalismo Neoliberal.	24
2.2 Interpretación de intelectuales Mapuche y no Mapuche acerca del Multiculturalismo Neoliberal del Estado chileno hacia el Pueblo/Nación Mapuche.	27
Capítulo 3. Análisis de las políticas indígenas de la Concertación II (2000-2010) Nuevas políticas y pactos. El relato desarrollista y el relato culturalista.	34
3.1 Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato para los Pueblos Indígenas.	35
3.2 Programa Multifase de Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas (Programa Orígenes)	37
3.3 Política de Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas.	40
3.4 Política “Re Conocer, Pacto Social por la Multiculturalidad”	42
Conclusiones	46
Bibliografía.	53
Documentos:	54
Anexos	55

## Introducción.

Los cuatro gobiernos de la Concertación forman parte de un nuevo periodo en la historia política de Chile, en el cual se vuelve al sistema democrático arrebatado tras el golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973 y tras 17 años de la Dictadura de Augusto Pinochet en donde se suprimió el Estado de Derecho. Este nuevo periodo histórico, denominado de varias maneras, viene también a establecer un nuevo tipo de relación entre el Estado/Nación y los pueblos indígenas del territorio, y por diversas razones en específico con el Pueblo/Nación Mapuche.

La siguiente investigación corresponde al informe de grado del seminario titulado “Políticas culturales y patrimonio: preguntas históricas por un nuevo Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio en Chile”. A partir del estudio preliminar de la creación de este ministerio, en tanto establece una nueva manera de hacer políticas públicas culturales, surge el problema de investigación que guía este informe. La siguiente investigación se propone como una aproximación desde la historia política con enfoque en la cultura y desde la producción intelectual contemporánea mapuche frente al fenómeno reciente del “Multiculturalismo Neoliberal”, durante el periodo de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990-2010). Con especial énfasis en los dos últimos gobiernos del periodo, el de Ricardo Lagos Escobar (2000-2006) y el de Michelle Bachelet Jeria (2006-2010), los cuales marcaron el cambio de década y evidencian con claridad la instalación del modelo multicultural neoliberal por parte del Poder Ejecutivo mediante su política indígena sobre el pueblo/nación mapuche. Considero importante el estudio de este modelo por sus implicaciones contemporáneas en el colonialismo del Estado de Chile sobre los pueblos indígenas del territorio y por la forma de estrategia política adoptada a nivel global, (por Estados y “ONG”) de todo el mundo.

El modelo del multiculturalismo neoliberal es el sistema que actualmente rige a la política indígena de Chile, siendo el modelo que se comenzó a instalar después de la Dictadura militar, que mezcla una comprensión cultural de la sociedad con un sistema económico capitalista; se caracterizó por gobiernos que apuntaron al reconocimiento de los pueblos indígenas, sus culturas y sus identidades, pero siempre de manera parcial. Considero que la historia como estudio del pasado desde el presente nos puede contribuir a comprender las lógicas que asumen los gobiernos, sus estrategias y sus modos de dominación, para en este caso buscar entender la formación de las políticas de los gobiernos y con ello las estructuras del Estado/nación y sus cambios.

Junto a esto, el debate sobre las políticas multiculturales es uno que se presenta recurrentemente por el carácter del modelo multicultural, que se implementa mediante la política pública, lo cual tiene como característica esencial que se va superando en sus objetivos y se ve necesariamente sometido a cambios en el tiempo. Se pudo demostrar que cada gobierno realiza sus propias políticas públicas dirigidas hacia los pueblos indígenas, sin necesariamente realizar cambios profundos. El presidente de la República se encarna en su política indígena, como el representante del Estado y un interlocutor supuestamente válido que tiene que verse involucrado en la relación del Estado con los distintos pueblos del territorio, planteando supuestamente, medidas que avancen en el reconocimiento de sus derechos. Los cambios

profundos no se realizaban, por una parte, porque no formaban parte de la prioridad de los intereses de los gobiernos, en conflicto con el desarrollo económico neoliberal, y también ya que, en los tiempos de la Concertación, se argumentó que la aplicación de muchas de estas políticas tenía que pasar por la aprobación del Congreso Nacional el cual tenía gran presencia de parlamentarios opositores al gobierno.

El siguiente informe se nutre de interrogantes y trabajo de fuentes documentales que nos permiten dar cuenta del proceso histórico de la política indígena durante los años de la Concertación y de la variación de sus métodos y planteamientos en el tiempo. Nos guio la pregunta de investigación ¿De qué manera se instala un paradigma multicultural-neoliberal en la política indígena de la Concertación? La cual abordamos desde el objetivo general de este trabajo; Caracterizar y describir el proceso de instalación del modelo multicultural neoliberal en los dos últimos gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, el de Ricardo Lagos Escobar (2000-2006) y el de Michelle Bachelet (2006-2010) a partir de sus políticas indígenas.

Se desprenden tres objetivos específicos del objetivo general, los que nos permiten contextualizar nuestro problema de investigación y entregar un trabajo coherente que nos permita comprender el proceso político. Estos son:

- Identificar las políticas públicas y discursos desde la presidencia durante el periodo de la Concertación de Partidos por la Democracia (1989-2010). Realizando una genealogía que nos permita comprender al poder ejecutivo desde el trabajo de las políticas indígenas, como también para contextualizar aquellas políticas en el territorio, dando cuenta de los principales hechos ocurridos.
- Describir el modelo del Multiculturalismo Neoliberal, desde el análisis de intelectuales y de bibliografía que nos permita llenar de contenido al concepto con las implicancias hacia el pueblo mapuche en particular, en un marco general y en un marco particular para el contexto local.
- Analizar las políticas públicas indígenas dirigidas hacia el pueblo/nación Mapuche, desde la óptica de un Multiculturalismo Neoliberal, en específico las realizadas durante los dos últimos gobiernos de la Concertación. Bajo la idea de dos relatos que las constituyen, uno culturalista multicultural y otro desarrollista neoliberal.

En base a la dominación colonial del Estado de Chile, se ha planteado por los autores que se tratarán en este informe, que el multiculturalismo neoliberal, se consolida en las políticas públicas del gobierno de Chile en los dos últimos gobiernos de la Concertación, a medida que las demandas mapuche mediante una vía rupturista se hacían más presentes. Con esto la presencia del gobierno tenía que hacerse más fuerte en aquellos territorios en donde se demandaba autonomía y así los sustentos de los gobiernos en Wallmapu, cambiaron sutilmente, para crear nuevos métodos de dominación, con una cobertura especial para el pueblo mapuche mediante políticas y programas, y así contribuir a la desestabilización del movimiento político mapuche.

Ahora bien, para la construcción de este problema de investigación, se comenzó a estudiar lo que va a ser el nuevo Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, mediante un marco teórico-metodológico que nos ayudó al análisis de nuestro problema. Consideramos que el nuevo Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio creado en 2018, viene a consolidar el modelo multicultural neoliberal institucionalmente a partir de una nueva legislación. En la ley N°21.045 que lo constituye, se establecen como principios de este, primero, la diversidad cultural, en donde se propone reconocer y respetar la diversidad cultural, la interculturalidad, y el respeto mutuo entre distintas identidades, segundo, la democracia y la participación cultural, en donde se plantea que se debe garantizar la participación en el desarrollo cultural y garantizar un acceso equitativo y tercero, el reconocimiento cultural de los pueblos indígenas, en donde se plantea el reconocimiento el respeto y la promoción de las culturas de los pueblos indígenas<sup>1</sup>.

Así considero que en esta instalación se evidencian dos relatos del modelo multicultural neoliberal, por una parte, un discurso culturalista multicultural, en donde se pone énfasis en la identidad cultural de los pueblos indígenas para fortalecerlos, mediante la definición de aspectos relacionados con la educación, la identidad, la cultura y el rescate las costumbres y autoridades históricas. No obstante, se hace esto multicultural, ya que se proponen estas medidas desde el centro del Estado chileno, tratando a las “otras” cultura con fines utilitarios y políticos para la construcción de una nueva concepción del Estado de Chile, que proclama contener a varias otras culturas, pueblos y naciones que formarían parte del pueblo chileno y del estado/nación chilena. Y por otra parte el relato desarrollista neoliberal, el cual pone énfasis en el desarrollo de los pueblos indígenas mediante programas que propongan el trabajo de estos pueblos para que puedan progresar económicamente. Pero este desarrollo, es planteado por los gobiernos y órganos intermedios según sus necesidades y las necesidades del mercado, así se vuelve neoliberal, mediante la inyección de capitales externos, que buscan un cierto tipo de desarrollo en el Wallmapu. Ambos relatos dan cuenta de la imposición de nuevas estructuras de dominación y de la nula aceptación por el Estado de la autonomía del pueblo/nación mapuche.

Dos autores nos permiten enfocar el tema bajo la historia cultural, para comprender estos “relatos”. Roger Chartier quien nos invita a estudiar los procesos históricos a partir de las prácticas, representaciones e imaginarios. Así el autor plantea como necesario en el estudio de la historia “el análisis de las prácticas que, diversamente, se apoderan de los bienes simbólicos, produciendo así usos y significaciones diferenciadas”<sup>2</sup> como también el estudio de “las formas institucionalizadas y objetivadas gracias a las cuales los "representantes" (instancias colectivas o individuos singulares) marcan en forma visible y perpetuada la existencia del grupo, de la comunidad o de la clase”<sup>3</sup>. De este modo podemos considerar las políticas públicas como prácticas que busca instalar el gobierno de manera institucionalizada, y que en su calidad de autoridad buscan crear representaciones de los pueblos indígenas y limitar sus identidades en

---

<sup>1</sup> Vease: Ley N°21.045

<sup>2</sup> Chartier, Roger, 1992, p.50

<sup>3</sup> Idem.

los marcos normativos del Estado/nación, así imponer una estructura de dominación multicultural neoliberal.

En este sentido Chartier plantea, que se forma una doble vía en la construcción de representaciones, y que sería reflejo de las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas, “una que piensa en la construcción de las identidades sociales como resultantes siempre de una relación forzada entre las representaciones impuestas por aquellos que poseen el poder de clasificar y designar y la definición, sumisa o resistente, que cada comunidad produce de sí misma; la otra, que considera la división social objetividad como la traducción del crédito acordado a la representación que cada grupo hace de sí mismo, por lo tanto, de su capacidad de hacer reconocer su existencia a partir de una exhibición de unidad”<sup>4</sup>. De manera que, en la construcción de las identidades indígenas en el periodo de la Concertación, se han dado de forma impuesta por aquellos que poseen el poder, algunas identidades aceptando y colaborando y otras resistiendo con organización política, viéndose más en las políticas la primera vía de construcción de representaciones que plantea Chartier, pero en la lucha para hacer reconocer su existencia como unidad.

Por otra parte también nos basamos en las lecturas de Michael Foucault, que nos permiten comprender a las políticas públicas en sus relaciones con los otros actores que participan y del marco político general en el que forman parte, para este “lo importante es que la historia no considere un acontecimiento sin definir la serie de la que forma parte, sin especificar el tipo de análisis de la que depende, sin intentar conocer la regularidad de los fenómenos y los límites de probabilidad de su emergencia, sin interrogarse sobre las variaciones, las inflexiones y el ritmo de la curva, sin querer determinar las condiciones de las que dependen”<sup>5</sup>.

Este mismo autor plantea que es necesario para el análisis de los discursos en tanto acontecimiento y parte de una serie de acontecimientos que se van sucediendo, seguir dos conjuntos “Por una parte el conjunto «crítico» que utiliza el principio de trastocamiento: pretende cercar las formas de exclusión, de delimitación, de apropiación, a las que aludía anteriormente; muestra cómo se han formado, para responder a qué necesidades, cómo se han modificado y desplazado, qué coacción han ejercido efectivamente, en qué medida se han alterado. Por otra parte, el conjunto «genealógico» que utiliza los otros tres principios: cómo se han formado, por medio de, a pesar de o con el apoyo de esos sistemas de coacción, de las series de los discursos; cuál ha sido la norma específica de cada una y cuáles sus condiciones de aparición, de crecimiento, de variación”<sup>6</sup>. Buscamos seguir estos conjuntos para dar cuenta de la serie de acontecimientos que van moldeando al multiculturalismo neoliberal en las políticas de los gobiernos. De manera crítica, para poder leer las políticas y evidenciar aquellos principios escondidos o camuflados que en ellas se plantean, sus métodos de coacción y en qué contexto surgieron. Y de forma genealógica, lo que nos va a permitir ver como se ha formado

---

<sup>4</sup> Chartier, Roger, 1992, p.57

<sup>5</sup> Foucault, Michael, 1971, p.55-56

<sup>6</sup> Idem, p.60

el modelo, cual ha sido la norma que ha utilizado para desarrollarse y cuáles sus condiciones de aparición.

## Capítulo 1. Genealogía de la política indígena de los Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, de acuerdos, planes y programas.

Este primer capítulo busca crear una genealogía de aquellas políticas públicas que fueron elaboradas desde el Poder Ejecutivo en los cuatro gobiernos que se sucedieron de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990-2010) hacia los pueblos indígenas del territorio chileno, en específico hacia el Pueblo Mapuche. Aquellas políticas públicas hacia los pueblos indígenas, se pueden denominar como políticas indígenas, y se entienden como aquellos planes, programas, informes y proyectos, que tienen objetivos programáticos hacia los pueblos indígenas, siendo ejecutadas algunas como trabajos ministeriales, institucionales y otras planteadas como proyectos de Ley hacia el Congreso para su tramitación legislativa.

Estas políticas de gobierno, se conforman de una serie de actividades (programas, estrategias, procedimientos, leyes, reglamentos) que forman parte de la agenda pública de los gobiernos, y buscan cumplir objetivos que se suponen de interés público o propuestos por la sociedad civil, el Estado o grupos en específico, como los pueblos indígenas. También se articulan como una estrategia de gestión, cuyo objetivo es mejorar el desempeño del gobierno en relación a las promesas y objetivos políticos propuestos, para poder alcanzar resultados óptimos y esperados, además se enfocan en mejorar la eficiencia y eficacia en la administración de los recursos del Estado<sup>7</sup>. No obstante, estas políticas, se estructuran a partir de distintos intereses, a veces contrapuestos, de las materias en cuestión y en el caso de la Concertación bajo un paradigma de entendimiento como el Multiculturalismo Neoliberal.

El capítulo se guía bajo las siguientes interrogantes ¿Cuál es el carácter de la política indígena que ha impulsado la Concertación? Y también nos preguntamos ¿Qué rol adquiere el Presidente en la formulación de políticas públicas que pretenden dar una solución específica a un problema social? Se pretenden solucionar dichas interrogantes abarcando un análisis de las políticas hacia el pueblo mapuche e intentando elaborar una genealogía que nos ayude a comprender las estrategias de los gobiernos y las características de las políticas. También, se evidencia en la figura del Presidente el poder del Estado de Chile frente a otros pueblos y se presenta este como el representante del Estado, figurando como el ente de negociación y compromiso con los pueblos indígenas, de esta manera el presidente asume un rol en específico junto al poder ejecutivo, que pretende formular soluciones y políticas públicas, que se llevan a cabo de manera distinta en cada gobierno. Ambas interrogantes dejan entrever el claro modelo de dominio

---

<sup>7</sup>Winchester, Lucy, 2011, p.5

estatal del multiculturalismo neoliberal que se articula junto a un fuerte poder coercitivo de las policías nacionales.

La Concertación lidera este nuevo periodo político e inaugura la vuelta a la democracia para el país, intentando dejar atrás la política autoritaria de la Dictadura (1973-1990), retomando la autonomía de los tres poderes de la República, pero, sin embargo, profundizando el sistema económico neoliberal. Para el economista Ricardo French Davis, la política general de la Concertación “procuraba conciliar equilibrios macro sociales y macroeconómicos, e instaurar una política económica que resultase legítima en el nuevo marco democrático. Los gobiernos de la Concertación decidieron evitar los cambios radicales en las políticas económicas vigentes y buscaron «un cambio en continuidad»<sup>8</sup>. Para el caso de la política indígena de la Concertación, esta comienza con nuevas maneras en la relación entre los gobiernos y las organizaciones del Pueblo Mapuche, proponiendo el reconocimiento indígena de diversas maneras e intentando dejar ciertas cosas atrás de lo hecho en el periodo de Pinochet, el cual instaló una política indígena de corte neoliberal “aplicando al problema indígena la política socio-económica general de inspiración neoliberal”<sup>9</sup>, no reconociendo los derechos y particularidades de cada pueblo.

Esta aplicación del modelo neoliberal en la política indígena de la Dictadura retrasa el camino emprendido por el gobierno de Salvador Allende, el cual elaboró y promulgó la ley N° 17.729 en el año 1972, que tuvo como objetivo “promover el desarrollo social, económico, educacional y cultural de los indígenas y procurar su integración a la comunidad nacional, considerando su idiosincrasia y respetando sus costumbres”<sup>10</sup>. Y también, formular una política de desarrollo integral, prestar asistencia legal, planificar expropiaciones, adquirir tierras, celebrar convenios, financiar proyectos y entregar asistencia técnica a los pueblos indígenas. Además, alentó la Reforma Agraria, la que se ocupó de devolver a varias comunidades y familias mapuche las tierras usurpadas. Sin considerar la autonomía y voluntad de los pueblos, la Dictadura militar desechó todo lo hecho por el gobierno de la Unidad Popular y caracterizada por su autoritarismo, comenzó rápidamente a llevar a cabo el proceso de Contrarreforma Agraria, el cual deshizo la repartición de tierras llevado a cabo, volviendo a entregar las tierras a grandes terratenientes en el Wallmapu. Sumado a esto, la represión desatada y las violaciones a los DDHH que se llevaron a cabo como estrategia política, se hicieron sentir en el pueblo mapuche, para el periodo se identificaron en el informe de Verdad Histórica y Nuevo Trato a 136 personas muertas o desaparecidas pertenecientes a dicho pueblo<sup>11</sup>.

Por otra parte, en términos legislativos, la dictadura de Pinochet promulgó dos Decretos con Fuerza de Ley que buscaron segregar e invisibilizar a la población indígena, buscando la liquidación de sus comunidades y de la propiedad indígena. Los dos decretos publicados en la dictadura vienen a poner fin a la ley indígena de Allende, para traspasar a otras entidades el

---

<sup>8</sup> French Davis, Ricardo, 2002, p.9

<sup>9</sup> Boccara, Guillaume y Seguel, Paola, 1999, p. 767

<sup>10</sup> Artículo N°34 de la Ley N° 17.729, 1972.

<sup>11</sup> Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, 2018, p.414

trabajo institucional hacia los pueblos indígenas. El primero el DFL N° 2.568<sup>12</sup>, detallo lo que haría la política indígena de la Dictadura; el proceso de liquidación de las comunidades y de la propiedad indígena y el DFL N° 2.750<sup>13</sup> realizó pequeños cambios de forma al decreto anterior, ambos decretos modificaron la Ley N° 17.729 del año 1972. Con estos, se eliminó definitivamente al Instituto de Desarrollo Indígena (IDI) dependiente del Ministerio de Agricultura, que cumplía tareas para el desarrollo de los indígenas y sus tierras, y establecía el reconocimiento de sus derechos, siendo traspasadas sus funciones al Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Se centró principalmente en la división de las reservas y la liquidación de las comunidades, buscando la asimilación de la población mapuche a la “identidad nacional chilena”. Como se nos relata en el Informe de Verdad Histórica y Nuevo Trato, mediante una referencia al *Diario Austral* en donde el Ministro de Agricultura de la Dictadura menciona “... la nueva ley implica un nuevo enfoque: en Chile no hay indígenas, son todos chilenos...”<sup>14</sup>.

Estos decretos y lineamientos políticos fueron heredados por la Concertación, coalición que rápidamente intentó dejarlos atrás, trabajando para generar una nueva política indígena con la participación de estos pueblos, que tuvo puntos cercanos a la política de desarrollo integral planteada en los años de la Unidad Popular. Para los cuatro gobiernos de la Concertación, la política indígena se caracterizó como un eje importante dentro de sus programas y que, además, fue generando cada vez más una especie de conflicto para el Estado, debido al aumento constante de la fuerza y las protestas por las demandas y denuncias del movimiento político mapuche. Por tanto, desde 1989 en donde se da el primer hito de la política indígena de la Concertación, se comenzó a perfilar un camino de reconocimiento parcial de las culturas e identidades de los pueblos indígenas, en un contexto de adaptación democrática del sistema neoliberal en todo el territorio, de manera ajustada, corregida y globalizada.

### 1.1 Gobierno de Patricio Aylwin Azocar (1990-1994)<sup>15</sup>

Siguiendo a Bernardita Calfuqueo Llancapan en su tesis de magíster en Gestión y Políticas Públicas titulada “Revisión de hitos en las políticas públicas y pueblo Mapuche en periodo de la Concertación” el principal hito de la política indígena durante la Concertación, fue el Acuerdo de Nueva Imperial en 1989 y a continuación las elecciones que definirán al primer presidente posterior a la Dictadura en el mismo año.

---

<sup>12</sup> D.F.L. 2.568 del año 1979, que modifica la Ley N° 17.729, sobre protección de indígenas, y radica funciones del Instituto de Desarrollo Indígena en el Instituto de Desarrollo Agropecuario.

<sup>13</sup> D.F.L. 2.750 del año 1979, que modifica el título I de la Ley N° 17.729, fijado por el artículo 1° del Decreto Ley N° 2.568, de 1979.

<sup>14</sup> Referencia del Diario austral, agosto 23 de 1978, citado en Rupailaf, Raul “Organizaciones mapuches...” Op. Cit: 74 en: Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, 2018, p.418

<sup>15</sup> Militante del Partido Democracia Cristiana, el 2 de enero de 1988 como presidente de dicho partido junto a otros dirigentes políticos crearon la Concertación de Partidos por el No, frente al anuncio de Pinochet de realizar un plebiscito en donde se votaría el fin o la continuidad de la Dictadura. El 14 de diciembre de 1989 sale electo como candidato presidencial por la Concertación de Partidos por la Democracia, y el 11 de marzo de 1990 asume como Presidente de la República, liderando el proceso de recuperación de la democracia bajo la vigilia de las Fuerzas Armadas. (en: <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-100720.html>)

Tras resultar vencedora la opción del No en el plebiscito de 1988, que anuló la posibilidad de la continuidad de Pinochet en la presidencia, la Concertación de Partidos por la Democracia de espectro político centro izquierda, buscó sumar fuerzas para las elecciones del 14 de diciembre del 1989 que definirían al próximo presidente para el periodo de 1990-1994. Así el 1 de diciembre de 1989 en Nueva Imperial, la Concertación representada por el entonces candidato a presidente Patricio Aylwin Azocar y representantes no detallados de organizaciones indígenas Mapuche, Huilliche, Aymaras y Rapa Nui, participaron del encuentro titulado *Acuerdo de Nueva Imperial*, en el cual establecieron ciertos compromisos para ambas partes firmantes. Para Soledad Molinet Huenchucura este acuerdo fue, “en un pie de igualdad, rompiendo en cierta medida la relación de subordinación”<sup>16</sup>, relación de subordinación que se había instalado nuevamente la Dictadura, el cual generó un proceso activo de organización mapuche, que propició las fuerzas necesarias para sumarse al proceso de transición a la democracia.

En este acuerdo se establece en el *Acta de Compromiso*, que las Organizaciones Indígenas firmantes se comprometían a apoyar y defender al futuro gobierno de la Concertación y su gestión en pro de la recuperación democrática y a canalizar sus legítimas demandas de justicia a través de instancias creadas por el futuro gobierno de acuerdo con su programa. Y por la otra parte, Patricio Aylwin Azocar, como candidato a presidente por la Concertación, se comprometía a hacer suya la demanda de los Pueblos Indígenas de Chile, al reconocimiento constitucional y al reconocimiento de sus derechos económicos, sociales y culturales. También a la creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), de un fondo nacional de etnodesarrollo, y de una Comisión Especial para Pueblos Indígenas (CEPI) que instará por la creación de CONADI, finalmente se comprometía a poner todo su esfuerzo y voluntad para impulsar las iniciativas legislativas, administrativas y económicas para llevar a cabo su programa indígena.

Finalmente, en las elecciones presidenciales efectuadas el 14 de diciembre de 1989, resulta electo Patricio Aylwin Azocar representando a la Concertación, venciendo a Hernán Buchi que representaba al partido Unión Demócrata Independiente (UDI) de derecha y a Francisco Javier Errazuriz candidato independiente. Asumiendo en 1990 la presidencia del gobierno durante cuatro años, para comenzar con el nuevo periodo político de recuperación democrática para el país. En materia indígena el presidente electo contaba con los antecedentes del Acuerdo de Nueva Imperial, con este como primer hito comenzó a llevar a cabo una política indígena diferente a la de los años pasados, dejando atrás el trabajo llevado a cabo por el INDAP e instando a la creación de una nueva institucionalidad indígena para formular una nueva Ley Indígena. Estos primeros pasos de Aylwin se configuran como el punto de partida de los siguientes gobiernos y como el camino a seguir por la Concertación para el reconocimiento de los Pueblos Indígenas.

El Acuerdo establecía como primer paso la creación de una Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI) (anexo 1), la cual se creó mediante el Decreto 30 con fecha de 17 de mayo de 1990 con la tarea de “asesorar al Presidente de la República en la determinación de las

---

<sup>16</sup> Molinet Huenchucura, Soledad, 2011, p.29

políticas de Gobierno respecto de los grupos étnicos indígenas que integran la sociedad chilena y, en particular, en lo concerniente a su pleno desarrollo económico y social, a la conservación, fortalecimiento y difusión de sus expresiones y valores culturales, y a la debida participación y proyección de sus miembros en la comunidad nacional”<sup>17</sup>. También se crea la CEPI para proponer un anteproyecto de ley y estudiar la conveniencia de crear un organismo público que tome el cumplimiento de las tareas de promoción y progreso de los Pueblos Indígenas.

En un trabajo de asesoría técnica parlamentaria de Matías Meza-Lopehandia del año 2019, se detallan las iniciativas de los gobiernos de la Concertación hacia los pueblos indígenas. Para el caso de Aylwin con la CEPI, se buscó cumplir con los acuerdos establecidos en Nueva Imperial, mediante tres iniciativas legislativas enviadas al Congreso en 1991. La primera fue el anteproyecto de Ley definido en el Encuentro Nacional de Pueblos Indígenas en Temuco, el cual sufrió ciertas modificaciones en el Congreso. La segunda fue un proyecto de reforma constitucional, que buscaba incluir en el capítulo sobre bases de la institucionalidad un mandato de protección estatal hacia los pueblos indígenas y su desarrollo, e incorporando una autorización para establecer franquicias y beneficios económicos a favor de ellos, la que fue aprobada en 1992 en el Congreso, siendo retomada recién en 1999 para ser rechazada en el 2000 por no alcanzar el quórum requerido. Y la tercera fue una iniciativa para ratificar el Convenio 169 de la OIT, convenio que recién en 2008 fue aprobado en el Congreso, con ciertas modificaciones también<sup>18</sup>. Las tres iniciativas se pueden revisar bajo el mismo orden respectivo en los siguientes boletines presidenciales, Boletín N°514-01, Boletín N°513-17 y Boletín N° 233-10.

Entonces, en parte, Aylwin tuvo las intenciones de cumplir lo acordado, pero estas se vieron atrapadas en los trámites legislativos del Congreso, el cual modificó las iniciativas del Presidente o simplemente no las aprobaba. Nos parece pertinente realizar un análisis más acabado del Encuentro Nacional de Pueblos Indígenas o también conocido como el primer Congreso Nacional de Pueblos Indígenas de Chile, en el cual se registraron los últimos detalles de lo que sería la futura Ley N°19.253 también conocida como Ley Indígena, y del cual se encuentra un extenso informe del año 1991, editado y publicado por CEPI. Se muestra como una política novedosa por incluir al debate a distintas autoridades indígenas de representaciones locales, que permitieron levantar una serie de demandas desde sus propias experiencias, dejando atrás las políticas impuestas por la Dictadura que se formularon únicamente desde el poder autoritario.

Este primer Congreso se llevó a cabo los días 16, 17 y 18 de enero en la *capital del pueblo mapuche*, Temuco. A donde llegaron *los primeros habitantes de Chile*, representantes de “todos los pueblos hermanos que aún sobreviven; Aymara, Atacameño, Rapa Nui, Kaweskar y Mapuche. El pueblo Mapuche participó con sus diversas regionalidades; Pehuenches, Lafquenche y Huilliches”<sup>19</sup>. Los representantes que participaron, venían trabajando anteriormente en un amplio proceso de discusión del borrador de la ley, así en las distintas

---

<sup>17</sup> Art. 1 del Decreto Supremo N°30 de 1990 del Ministerio Secretaría General de Gobierno.

<sup>18</sup> Meza-Lopehandia, Matías, 2019, p. 3

<sup>19</sup> Informe del Congreso Nacional de Pueblos Indígenas de Chile. Temuco, 1991, p. 26

regiones se llevaron a cabo “más de 2.800 asambleas de comunidades, en el que fueron elegidos más de 3.000 delegados de base, al mismo tiempo se realizaron 15 congresos intercomunales o regionales”<sup>20</sup> y en cada uno de estos 15 congresos se eligieron a 10 delegados que participaron en el Congreso Nacional, “En definitiva el Congreso estuvo conformado por 250 delegados oficiales, 50 delegados tradicionales, Machi, Loncos y personalidades destacadas de nuestros pueblos y 50 invitados de honor del mundo no Indígena a nivel Nacional e Internacional, la asamblea eligió una directiva central”<sup>21</sup>.

En el informe se detalla que es el Acuerdo de Nueva Imperial la propuesta programática del gobierno hacia los pueblos indígenas en pos del proceso de reconstrucción democrática que vive el País. Asumiendo que existe el común denominador de “el convencimiento de la existencia de una pluriculturalidad étnica en la sociedad chilena y el derecho que les asiste a los pueblos indígenas en ser sujetos y protagonistas de su propia historia”<sup>22</sup>. Lo que se puede traducir en el comienzo de una política indígena, que entendía un nuevo proceso en donde las identidades indígenas exigían derechos para sus pueblos, y los gobiernos se mostraban abiertos a acordar con estas nuevas políticas y maneras de entenderse. Dentro del informe del Encuentro, se pueden ver los discursos de ciertas autoridades ahí presentes, los cuales nos permiten evidenciar las miradas sectoriales que son representadas por estos, considerando pertinente replicarlas aquí, para dar cuenta de las diferencias en la formulación de nuevas políticas de un dirigente indígena y de un ministro de Estado.

El primer de estos discursos es del dirigente indígena mapuche don Juan Queupuan, quien indicaba “No han sido escasas las ocasiones en que el Estado de Chile y el Huinca criollo ha buscado diversas formas y artimañas para aniquilarnos y despojarnos de nuestras riquezas, y arrebatarnos hasta la última pulgada de tierra. No lo conseguirán, porque la madre tierra somos nosotros mismos”<sup>23</sup>. Dejando en claro el clima de desconfianza frente a los gobiernos de Chile y a la lógica que han impulsado los colonos externos, planteándolo en modo de advertencia. Sumado a eso Queupuan, respecto a las leyes indígenas, dice que estas, “destinadas a dividir las tierras y hacernos propietarios individuales con el objeto de irnos despojando paulatinamente de nuestra madre tierra, un solo ejemplo de ello; lo constituye la excepción de la Ley 17.729 generada al final de la década del 60 y promulgada en 1972”<sup>24</sup>. Para el dirigente “Hoy estamos aquí reunidos, para discutir y enriquecer, sancionar nuestro Proyecto de Ley. Podemos decir, que es nuestro porque nosotros lo hemos ido haciendo en las distintas comunidades, nosotros lo corregiremos y nosotros le entregaremos al Presidente de la República, para que cumpla con su compromiso”<sup>25</sup>. Dando cuenta de las aspiraciones a un futuro en que las relaciones del Estado chileno con el Pueblo Mapuche se den con mayor justicia, libertad y autonomía.

A este discurso le sigue el del Ministro Secretario General de Gobierno, el Sr. Enrique Correa Ríos, quien comienza mencionando que el movimiento indígena jugó un gran papel en la lucha

---

<sup>20</sup> Idem p, 26

<sup>21</sup> Idem, p.26

<sup>22</sup> Idem. p.5

<sup>23</sup> Idem. p.16

<sup>24</sup>Idem, p.17

<sup>25</sup>Idem, p.18

democrática de los últimos años por lo que, debido a esto, se ha ganado un lugar en esta nueva democracia. Este ministro hace referencia en su discurso a las “etnias” del País y a las reivindicaciones étnicas globales, para este “la cuestión étnica se ve hoy día de distinta manera en el mundo. Es necesario que en Chile se modernice la relación entre el Estado, la sociedad y las etnias”<sup>26</sup>. Así el ministro considera que “En este contexto las culturas locales tienen más espacio, en la medida que logren articularse al mundo contemporáneo”<sup>27</sup>.

Ya en sus palabras finales Correa dice en modo de recomendación a los pueblos indígenas “Mirando desde fuera al movimiento indígena me atrevería a decirles que allí reside el desafío: lograr afirmar la propia identidad cultural, la fuerza de la propia cultura en un mundo cada vez más intercomunicado, más moderno, con más comunicaciones, en el que todos tienen derecho a participar”<sup>28</sup>. Principalmente a partir de una comprensión del fenómeno de las relaciones con el Estado de una manera contemporánea, sin un entendimiento que le permita ver desde lo histórico la lucha por la autonomía cultural y política del pueblo mapuche. Lo que Queupuan sensatamente recuerda en su discurso, “El Pueblo Mapuche, es un pueblo amante de la libertad y de la justicia, estas profundas convicciones nos ha mantenido en pie en las horas más amargas y tristes de nuestra historia, somos hijos de un pueblo que no se acostumbra a claudicar, tres siglos de lucha incesante con el conquistador español y más de 180 años con el Estado de Chile, avalan y justifican esa vocación inquebrantable por la justicia, la libertad y la autonomía que nos garantice días mejores”<sup>29</sup>. Se puede evidenciar por tanto la falta de juicio del ministro de Estado, al cual le falta una visión que le permita dar cuenta de la identidad cultural histórica del pueblo mapuche, que va de la mano con sus continuas e históricas reivindicaciones de derechos, de justicia y de autonomía.

Finalmente, y a modo ejemplificador, en el informe del Congreso se presenta el anteproyecto de la futura ley indígena en el cual se establece que “Son PUEBLOS INDÍGENAS las agrupaciones humanas que existen dentro del territorio nacional desde tiempos precolombinos y que conservan manifestaciones étnicas y culturales distintas a las del resto de los habitantes de la República”<sup>30</sup>. El proceso de elaboración finaliza con la promulgación en el año 1993 de la Ley N°19.253, la cual establece normas sobre la protección, el fomento y el desarrollo, simbolizando el regreso del reconocimiento de los indígenas, no obstante, y contrario a lo que se había acordado en el congreso, se reconoce en la ley a las *etnias originarias de Chile* y no se hace alusión a los Pueblos Indígenas como se había demandado por el movimiento indígena, y como había sido acordado en Nueva Imperial y en Temuco. Esto nos permite dar cuenta de un proceso político que funciona apartado de las aspiraciones y necesidades de los pueblos indígenas, imponiéndose ideologías que son relegadas a una discusión política entre partidos en el Congreso, y que no permiten transar los espacios legítimos y arrebatados a los pueblos indígenas, con respecto a su reconocimiento, autonomía y libre determinación. Es necesario destacar que esta ley generó un precedente que no existía en torno al reconocimiento indígena

---

<sup>26</sup>Idem. p.21

<sup>27</sup>Idem, p.22

<sup>28</sup>Idem, p.23

<sup>29</sup>Idem, p.16

<sup>30</sup> Ídem, p.31

y un trabajo en conjunto del Estado con estos pueblos, que al menos en sus pretensiones visualizaba un futuro de respeto y reconocimiento a su poder de decisión con respecto a los debates y disputas que les conciernen.

En la Ley Indígena del año 1993, se estableció en su artículo 01 que “El estado reconoce que los indígenas de Chile son los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultural”<sup>31</sup>. Y se plantea que “Es deber de la sociedad en general y del Estado en particular, a través de sus instituciones respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas”<sup>32</sup>. El documento de la ley continúa con una lista de las principales etnias contando a, la Mapuche, la Aymara, la Rapa Nui o Pascuenses, las de las comunidades Atacameñas, Quechuas, Collas y Diaguita del norte del país, y las comunidades Kawashkar o Alacalufe y Yamana o Yagan de los canales australes. Y se establece con respecto a las *Culturas Indígenas*, en el artículo 07 que; “El Estado reconoce el derecho de los indígenas a mantener y desarrollar sus propias manifestaciones culturales, en todo lo que no se oponga a la moral, a las buenas costumbres y al orden público. El Estado tiene el deber de promover las culturas indígenas, las que forman parte del patrimonio de la Nación Chilena”<sup>33</sup>.

Para los científicos sociales Jorge Vergara, Hans Gundermann y Rolf Foerster, “La principal modificación fue el reemplazo de la noción de “pueblos indígenas” por la de etnias o comunidades indígenas, aunque el borrador de la ley indicaba explícitamente que su uso no tenía implicancias respecto al derecho internacional”<sup>34</sup>. No obstante, para Fernando Pairican la Ley Indígena que salió a la luz en 1993 se promulgó “pero con varias restricciones, (*las organizaciones Mapuche*) buscaron insertar el derecho a la libre determinación y que el estado suscribiera el Convenio 169 de la OIT dado a conocer en 1989, pero finalmente esto no fue considerado por el gobierno”<sup>35</sup>. Para este es importante considerar la alta composición en el Congreso de políticos de la derecha política ligada a la Dictadura de Pinochet y al sistema económico neoliberal, al momento de su discusión, ya que fueron estos los que restringieron con más fuerzas el uso del denominador de Pueblo Indígenas principalmente por lo establecido por la Constitución de 1980, que determinaba la constitución de una Nación y un Estado, y por tanto de un solo pueblo. Para Pairican, los compromisos establecidos por el Acuerdo de Nueva Imperial no se evidenciaron claramente en dicha ley por lo que el historiador Mapuche lo calificó como “la derrota del Acuerdo de Nueva Imperial”<sup>36</sup>.

Así este primer gobierno de la Concertación generó un cambio en el modelo de las políticas públicas indígenas del Estado/nación hacia los pueblos indígenas, dejando atrás lo hecho por la Dictadura y generando un precedente para los futuros gobiernos. El gobierno de Aylwin creó una nueva legislación e institución indígena, que en sus propósitos vendría a mejorar dicha

---

<sup>31</sup> Art. 1 de la Ley N° 19.253

<sup>32</sup> Ídem

<sup>33</sup> Art. 7 de la Ley N° 19.253

<sup>34</sup> Vergara, Jorge, Gunderman, Hans, Foerster, Rolf, 2006, p.

<sup>35</sup> Pairican Padilla, Fernando, 2018, p.172

<sup>36</sup> Pairican Padilla, Fernando, 2014, p.71

relación, que se mostraba conflictiva años anteriores. Así para la socióloga Patricia Richards, es desde este primer gobierno de la Concertación que se da inicio a un nuevo modelo de administración/dominación hacia los pueblos indígenas, planteando que *“La creación de la CONADI y la nueva Ley Indígena bajo Aylwin”*, son los hitos que *“sentaron las bases de lo que se convertiría en el paradigma multicultural neoliberal”*<sup>37</sup>.

## 1.2 Gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000)<sup>38</sup>

El siguiente gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia fue el de Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994 – 2000). Este se puede considerar como el momento en el cual se comienza a implementar con más fuerzas y más violentamente el modelo Neoliberal en el territorio Mapuche, a partir específicamente, del conflictivo caso de la construcción de la central Hidroeléctrica en Ralco, en territorio Mapuche-Pehuenche en el Alto Bio Bio. En 1997 comienza la intención del gobierno de instalar la represa, proyecto que pretendía despojar de sus tierras a familias Mapuche, para instalar la central que provendría de energía al Estado para fines económicos y para sustentar el creciente modelo neoliberal en el País. Este proyecto de alianza estatal-privada con la empresa Endesa España, tuvo la férrea oposición de las hermanas Berta y Nicolasa Quintreman<sup>39</sup> y de todo el movimiento mapuche, quienes desarrollaron grandes protestas y generaron un gran revuelo de sus demandas a nivel país.

Para Verónica Figueroa Huencho, administradora pública e investigadora social Mapuche, la política indígena de Frei “más que una secuencia de hechos que derivarían en la generación de una nueva política se trataría de encontrar los acomodos para que la política pública no contradijera la agenda productiva y económica que estaba llevando adelante el Ejecutivo”<sup>40</sup>. Con la construcción de la represa en Ralco se evidenció una crisis en la política indígena de la Concertación, en donde para muchos se vio superada la ley de 1993 y la CONADI como entes coordinadores e intermediarios entre el Pueblo Mapuche y el Estado, ya que no se logró un acuerdo ni tampoco se respetó la voluntad de las familias mapuche que no querían ceder sus tierras a este proyecto.

Además, tal como nos relata el historiador mapuche, Fernando Pairican “El 5 de agosto, Eduardo Frei, ante la oposición de Domingo Namuncura a la construcción de Ralco, le pidió la renuncia. Era el segundo Director, en menos de un año, que era sacado de su puesto por oponerse al proyecto hidroeléctrico”<sup>41</sup>. Lo que da cuenta de la crisis en la institucionalidad creada hace unos años atrás, en donde no se permite tomar como prioridad la voluntad indígena

---

<sup>37</sup> Richards, Patricia, 2016, p.146

<sup>38</sup> Militante de la Democracia Cristiana lideró el segundo periodo presidencial de la Concertación, su gobierno se enfocó principalmente en el desarrollo macroeconómico del País, relaciones internacionales, MERCOSUR, y acuerdos entre el estado y privados. Uno de los aspectos más conflictivos de su gobierno fue la instalación de la Central Hidroeléctrica Ralco en la zona del Alto Bio Bio, por la resistencia de las comunidades Pehuenches a este proyecto. ( en: <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-92969.html>)

<sup>39</sup> Para más información sobre las hermanas Quintreman véase: Documental "Berta y Nicolasa, las Hermanas Quintreman", disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=thVAb8wE9AQ>

<sup>40</sup> Figueroa Huencho, Verónica, 2015, p.476.

<sup>41</sup> Pairican Padilla, Fernando, 2014, p.126

y tampoco se permite contradecir los proyectos económicos del gobierno. Para este mismo autor “Este megaproyecto marcó también una importante derrota política para el pueblo mapuche, que a su vez sustentó los argumentos más radicales de un sector del movimiento”<sup>42</sup>.

Esta crisis política hizo surgir la postura más radical y rupturista del movimiento mapuche que comenzó a utilizar la violencia política como medio de acción. Pairican determina que, con la quema de tres camiones de propiedad forestal en Lumaco en el año 1997, se dio inicio a esta vía rupturista que acompañó a las fuertes protestas y a la oposición para impedir la construcción de la central de Ralco. A partir de estos hechos se generó una política de criminalización hacia el movimiento mapuche en la cual se dio comienzo a la persecución criminal a los activistas y militantes de las organizaciones mapuche más radicales del momento, mediante leyes altamente represivas. Todo esto llevaría a tomar nuevos ribetes a la política pública indígena en los gobiernos siguientes.

Ya en los años finales del gobierno de Frei en 1999, este pronuncia un discurso en el Palacio de la Moneda junto a autoridades indígenas y diferentes políticos, conocido como *Pacto por el Respeto Ciudadano*. Me parece importante detallar este documento, ya que contiene aspectos similares a los documentos de la política indígena de los gobiernos siguientes, los que serán analizados en detalle más adelante, los que vienen a instalar de lleno el Multiculturalismo Neoliberal en la política indígena. En este discurso el ex presidente resume lo recorrido y lo que faltaría por recorrer de la política indígena de la Concertación, planteando el esfuerzo por tomar en cuenta la voluntad de los pueblos indígenas, “acordando los planes, leyes y programas que les benefician. Esto ha permitido que el entendimiento sea la norma de nuestra convivencia y el conflicto su excepción”<sup>43</sup> en este discurso manifiesta que la voluntad de su gobierno ha sido la posibilidad de desarrollo en el respeto a las culturas e identidades indígenas.

Creemos que este discurso, evidencia el poder del presidente como representante del Estado, en tanto pronuncia compromisos y medidas adoptadas por el gobierno, que ejemplifican la manera de abordar la política indígena por la tradición de la Concertación. Se destaca porque en la forma, se presenta como un pacto entre dos partes Estado y Pueblos Indígenas, pero lo que realmente hace el expresidente Frei es interpretar las necesidades y demandas de los Pueblos Indígenas según los límites que el gobierno tiene bajo el modelo Neoliberal, priorizando el desarrollo productivo de estos y de sus tierras. Sin considerar otra parte negociante y propositiva que participe del pacto, sino que, insta a la aprobación de este pacto elaborado por su gobierno y de las ideas que contiene.

En este discurso dado el último año del siglo XX, el presidente Frei plantea que la sociedad en general, se encuentra en un periodo de contacto entre personas de distintos lugares mediante el desarrollo tecnológico, los medios de comunicación y el transporte, con esto se ha profundizado el encuentro entre culturas y el fortalecimiento de diversas identidades en el cambio de siglo. Dando a entender que existen nuevas formas de relacionarse entre las distintas identidades, en miras de un futuro en donde se desarrolle el encuentro entre culturas. En dicha ceremonia se

---

<sup>42</sup> Ídem

<sup>43</sup> Pacto por el respeto ciudadano, 1999, p.1

plantea que los *Pueblos Indígenas* plantearon su voluntad de consolidar una convivencia democrática y pacífica entre todos los chilenos, que se desarrollará a partir del trabajo en conjunto y la participación de las distintas culturas indígenas. Este en su discurso utiliza los términos de Pueblos Indígenas, Etnias Originarias y Pueblos Originarios sin distinción.

Los dos últimos apartados del discurso, el de *Cultura e identidad* y de *Política intercultural* de su discurso, nos reflejan el trato hacia el multiculturalismo desde la política pública de ese gobierno. No obstante, se deja ver que los intereses se ven relacionados con la búsqueda de una convivencia democrática “en paz”, con la búsqueda de acuerdos planteados por el gobierno sin transar el avance del neoliberalismo en el territorio mapuche y sin desechar la construcción de la central hidroeléctrica Ralco, a pesar de las amplias protestas de la población Mapuche. Así de esa manera busca consolidar un territorio estable y en paz para que se pueda dar el correcto desarrollo económico y puedan intervenir sin inconvenientes las distintas inversiones económicas de distintos lugares.

Se detalla en materia de *Cultura e identidad*, aspectos relacionados únicamente con la educación de las personas indígenas, primero en la educación secundaria, en la cual se propone la creación de un plan de educación intercultural junto a la creación de material educativo bilingüe y también el fortalecimiento de escuelas agrícolas y forestales vinculadas al mundo indígena en la octava y novena región, llevando a cabo estas iniciativas en localidades de alta densidad indígena. Mientras que, para la educación superior se detalla el incremento de becas otorgadas para que “todo joven indígena que tenga un buen rendimiento pueda estudiar”<sup>44</sup>. Entonces, propone una política que entrega recursos para fortalecer la educación focalizada hacia las particularidades de la población indígena, en las localidades de alta densidad indígena. Sin proponer planes más completos hacia toda la sociedad, que busquen el desarrollo de los derechos de los pueblos indígenas, ni tampoco, planes que busquen terminar con el racismo sistemático al que son sometidos por la sociedad no indígena.

Y en el apartado de *política intercultural* menciona: “En los diálogos sostenidos, muchas voces plantearon con gran énfasis tanto las demandas culturales y de identidad como las de desarrollo productivo. Numerosos dirigentes manifestaron la necesidad de reconocimiento y respeto de una identidad diferente, así como de la importancia de adecuar la atención de los servicios del estado hacia los indígenas”<sup>45</sup>. De esta manera se propone la formación de un programa que se adapte a las particularidades de cada cultura, de modo que se reconozcan sus identidades, y el estado adopte sus servicios a sus identidades, así también incluyéndolas en el desarrollo productivo y evidenciando la riqueza de la diversidad cultural. Finaliza el presidente dejando en claro que no se acepta la autonomía de estos Pueblos en el Estado, ya que “¡Aquí no hay chilenos de primera y chilenos de segunda categoría!”<sup>46</sup>. y que mediante un cambio de actitud, y asumiendo nuestro carácter plural se puede dar un nuevo impulso “al encuentro entre los

---

<sup>44</sup> Pacto por el respeto ciudadano, 1999, p.5

<sup>45</sup> Idem, p.5

<sup>46</sup> Idem, p.6

chilenos que se reconocen como parte de los pueblos originarios y aquellos chilenos que se reconocen en otras identidades”<sup>47</sup>.

A partir de este discurso se comienza a evidenciar los postulados principales de lo que sería el modelo a adoptar por los siguientes gobiernos de la década del 2000. Para el expresidente se hacen presente tanto las demandas culturales como las de desarrollo productivo y se pretende avanzar en una nueva relación para respetar y valorar la riqueza cultural, todo esto bajo los marcos normativos que impulsa el gobierno de turno y bajo la concepción única de una única nacionalidad, la chilena. Dicho discurso, da cuenta de los aspectos que dicen relación con una convivencia democrática que se tensionan debido a la participación de tres actores, el Estado, la sociedad y los Pueblos Indígenas, la sociedad bajo este sistema neoliberal puede verse representada también por los grupos económicos, los cuales son propietarios de grandes extensiones de tierras en lugares con alta densidad indígena. Además, se puede dar cuenta del poder de estos discursos presidenciales, que vendrían a conformar una lógica a seguir por el poder ejecutivo, planteando pactos entre dos partes sin realizar acuerdos sustantivos y sin mecanismos para cumplir los compromisos adquiridos.

Nos encontramos en un portal periodístico Mapuche con un artículo del *Diario El Mercurio* del 6 de Agosto del 1999 en el cual se refieren a este discurso, se lee “Pese a que los diversos sectores y los propios dirigentes de las comunidades señalaron que los planes anunciados son un importante punto de partida, la negativa de los empresarios a suscribir el mencionado documento no es un hecho menor si se considera que este es un sector relevante dentro de la problemática.”<sup>48</sup> Presentamos este artículo para dar cuenta del poder y la incidencia de los distintos agentes en la conformación de las políticas y acciones de los gobiernos. El desarrollo del país en estos tiempos de la Concertación se moldea bajo el neoliberalismo que se guía principalmente mediante iniciativas privadas. De esta manera para dicho Diario, de marcado corte empresarial, la Concertación no puede avanzar en una convivencia democrática sin tomar en cuenta a estos actores, quienes durante ese tiempo tenían en su propiedad bastantes territorios mapuches en disputa, y quienes ejecutaron diversas empresas e industrias productoras, principalmente extractivas, encontrándose con fuertes movimientos de protestas en su contra, debido a los métodos extensivos y destructivos que utilizaban y la usurpación de grandes extensiones de tierras mapuche<sup>49</sup>.

Con el fin del Gobierno de Frei, ya se evidencian claramente y se ven planteadas las dos vías de acción política del pueblo Mapuche hacia la nueva década. Bajo la conceptualización de Fernando Pairican, se encuentra por una parte la *vía rupturista*, que apunta a una acción política, muchas veces violenta y directa que busca la autodeterminación del Pueblo Mapuche, y por otra, la *vía institucional* que busca avanzar en políticas mediante las instituciones estatales como Conadi o la participación para cargos de elección popular en la política tradicional y

---

<sup>47</sup> Ídem, p.7

<sup>48</sup> Véase en: <http://www.mapuche.info/news01/merc990806.html>

<sup>49</sup> Forestales como Minino y CELCO, hidroeléctricas como ENDESA y Colbun y empresas acuícolas en los ríos y en la costa.

busca la mejora en las condiciones de la población mapuche. Vergara, Foerster y Gunderman plantean que los gobiernos de Frei y Lagos, “frente a estas dos alternativas ha sido, por un lado, disminuir fuertemente el papel de los movimientos indígenas en el seno de la Conadi por la vía de profesionalizar la institución y reducir el poder de decisión de los “consejeros indígenas”<sup>50</sup> junto a intervenir la Conadi para quitar a los directores no alineados con el gobierno y “Por otro lado, frente al sector radical, la tónica ha sido recurrir a la represión y a los tribunales de justicia”<sup>51</sup>. Esto nos da cuenta del manejo por los gobiernos de estas instituciones gubernamentales para controlar a las poblaciones indígenas y así limitar las demandas indígenas bajo los marcos normativos e interpretativos que plantea el Estado/Nación de Chile, y no dando espacio para una política pública horizontal entre dos pueblos, que se comprometa con las necesidades y las demandas de las poblaciones indígenas y que permita un entendimiento y un diálogo parejo entre dos pueblos. Como también sus estrategias de represión desatada hacia los activistas de la causa autodeterminista, los cuales representan la acción más directa que busca afirmar la legitimidad de la propiedad del pueblo mapuche de sus tierras usurpadas.

### 1.3 Gobierno de Ricardo Lagos Escobar (2000-2006)<sup>52</sup>

El año 2000 sale electo como presidente y continuador de los gobiernos de la Concertación, Ricardo Lagos Escobar (2000-2006). Desde sus primeros días de Gobierno se propone una nueva política hacia los pueblos indígenas que se ve materializada rápidamente en una “Carta hacia los Pueblos Indígenas de Chile”<sup>53</sup> en donde menciona 16 medidas para impulsar su política hacia los pueblos indígenas, entre estas medidas se encontraba la creación de la nueva comisión que se denominaría de Verdad Histórica y Nuevo Trato, que tendría la misión de elaborar una política de Estado para abordar los problemas fundamentales de los pueblos indígenas y también avanzar en el reconocimiento de la diversidad que vive en el país.

Consideramos que la política indígena de Lagos se divide en ese año 2001 mediante dos fórmulas, sin considerar su política represiva. Por una parte, la creación de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, que elaboró un extenso informe el cual daba cuenta de la relación histórica entre el Estado/Nación y los Pueblos Indígenas, considerando aquellos aspectos que permanecían como olvidados, siendo entregado al presidente en el año 2003, pero publicado abiertamente recién en 2008. Y, por otra parte, el mismo año se da inicio al Programa Orígenes, el cual contó con un préstamo de 133 millones de dólares al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), este se estructuró mediante dos fases que tuvieron un horizonte temporal estimado de 10 años. Así el gobierno buscó avanzar mediante un trabajo de investigación para esclarecer el pasado de la relación entre el Estado y los Pueblos indígenas, en el reconocimiento

---

<sup>50</sup> Vergara, Jorge, Foerster, Rolf y Gundermann, Hans, 2005, p.83

<sup>51</sup> Ídem

<sup>52</sup> Ricardo Lagos Escobar, militante del Partido Socialista (PS) y del Partido por la Democracia (PPD), se caracterizó por su preocupación del desarrollo macroeconómico y la profundización de las políticas económicas del periodo anterior. Y también aspectos conflictivos por la radicalización del movimiento mapuche, lo que se denominó como *conflicto mapuche*. En: <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-92977.html>

<sup>53</sup> Millacura, Claudio, 2018.

de una verdad histórica, que hiciera justicia a la situación colonial a la que se vieron sometidos los pueblos indígenas y al mismo tiempo se buscó solucionar ciertos problemas de los Pueblos Indígenas, asociados principalmente a la pobreza y el desarrollo, mediante la inyección de capitales y formulación de proyectos de desarrollo

Para Fernando Pairican, Ricardo Lagos “impulsó la idea de que bajo su mandato comenzaba una nueva época de la Concertación. Era necesario, por lo tanto, apartarse de la opción modernizante y tecnocrática de su antecesor. Lagos estaba empeinado en “terminar la consensual, gradual, legalista y milimétrica transición chilena a la democracia”.<sup>54</sup> Mientras que para Claudio Millacura, antropólogo Mapuche, la política de Lagos “no estará orientada a buscar justicia, sino a reconocer el valor cultural de los pueblos indígenas”<sup>55</sup>, en referencia al mensaje presidencial de Ricardo Lagos de fecha 21 de mayo del 2000 en el cual el expresidente enuncia con respecto a su política que esta se desarrollara “No para hacer justicia con ellos, que también hay que hacer, sino para entender que preservar su cultura es lo que nos permite mantener una riqueza mayor como país”<sup>56</sup>. Además Millacura nos comenta que no hay que olvidar que el gobierno de Lagos, se enmarcó en medio de un clima de protestas de comunidades Mapuche, en contra de diversos proyectos carreteros, forestales e hidroeléctricas, junto a las reivindicaciones de tierras usurpadas, con lo cual este gobierno “aplicó la Ley Antiterrorista para perseguir judicialmente a los mapuches involucrados en actos de protesta en el marco de la cuestión mapuche, pese a la recomendación de organismos internacionales de no hacer uso de ella”<sup>57</sup>.

En abril de 2004 en base a las recomendaciones del informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (anexo 2) hacia los pueblos indígenas, se publica la *Política de Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas*<sup>58</sup> el día 16 de abril de 2004, que centra su énfasis en tres ejes: Derechos de los Pueblos Indígenas, Desarrollo con Identidad, y Adecuación del Estado a la Diversidad Cultural. El documento cuenta con 48 páginas y cuatro capítulos, en la presentación de esta, se revisa la historia de la política indígena de la Concertación y los principales hechos de los catorce años que lleva la Concertación en el gobierno. Se detallan además en la presentación los tres lineamientos estratégicos de la política de Lagos: Mejorar el nivel de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas Profundizar las estrategias de desarrollo con identidad y Ajustar la institucionalidad pública a la diversidad cultural del país. Esta política se presenta como un documento emitido desde el Gobierno de Chile, la cual resume lo hecho por Ricardo Lagos en su gobierno, recogiendo principalmente lo hecho por la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato y también el Programa Orígenes. Plasmando en los apartados finales

---

<sup>54</sup> Pairican, Fernando, 2014, p.187

<sup>55</sup> Millacura, Claudio, 2018, p.8

<sup>56</sup> Mensaje presidencial de Ricardo Lagos, 21 de mayo del 2000.

<sup>57</sup> Millacura, Claudio, 2018, p.5

<sup>58</sup> Política de Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, 2004

consideraciones y recomendaciones para las políticas indígenas en el futuro y para un Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas.

Con respecto a lo recorrido por la política indígena es relevante mencionar el rol que va cumpliendo el gobierno de Chile, como ente negociador de los derechos de los pueblos indígenas. Cada gobierno impulso sus propias políticas de gobierno para intentar mantener una buena relación con las organizaciones indígenas, estos se movían entre las demandas de los pueblos y las exigencias internacionales que pesaban sobre los derechos de los pueblos, como el Convenio 169. Y con Lagos viene a cumplirse un mayor protagonismo del gobierno como poder ejecutivo del Estado para revelar esa verdad histórica que mantiene a los pueblos indígenas en condiciones neocoloniales con sus tierras bajo el sistema neoliberal, a diferencia de los gobiernos anteriores que buscaron en sus políticas, soluciones temporales y acuerdos para responder a las demandas del pueblo mapuche parcialmente.

#### 1.4 Gobierno de Michelle Bachelet Jeria (2006-2010)<sup>59</sup>

El último de estos cuatro gobiernos fue el de la presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) quien continuó con la política indígena de la Concertación y volvió a plantear los compromisos adquiridos por su coalición política. En su gobierno se continuó con la segunda fase del programa Orígenes el cual se mantenía en curso con financiación estatal y con los préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En 2008 la presidenta nombró como Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas, a Rodrigo Egaña Barahona<sup>60</sup>, encargado de preparar un Plan de Acción y velar por el cumplimiento de los compromisos gubernamentales con los Pueblos Indígenas. El 1 de abril se dio a conocer el documento que plasma la política indígena del gobierno de Bachelet titulado *Re conocer, Pacto social por la multiculturalidad*. Dicho Pacto Social se conformó de tres partes: 1. compromisos y logros alcanzados por el Gobierno, 2. evaluación y desafíos de la política indígena 3. plan de acción y condiciones para su puesta en marcha, este último se dividió en; sistema político, derechos e instituciones, desarrollo integral de los pueblos, multiculturalidad y diversidad. En el informe se puede leer en su resumen ejecutivo que “el pacto de 1989 entre el Estado y los indígenas está agotado y la institucionalidad pública creada en 1993 ha entrado en crisis”<sup>61</sup> y se plantea que “la sociedad en su conjunto no acepta la multiculturalidad ni vela por la inclusión e integración plena de los Pueblos Indígenas”<sup>62</sup>.

También se plantea la necesidad de crear un nuevo *esquema de gobernabilidad* para generar las condiciones necesarias para la construcción del pacto social por la multiculturalidad. Aspecto que consideramos relevante y que se puede evidenciar posteriormente en su segundo

---

<sup>59</sup> Militante del partido socialista, es la primera mujer en ser presidenta del país, se enfocó en la paridad de género y en ampliar de la red protección social, también su gobierno se caracterizó por la escalada del conflicto entre el Estado y el pueblo mapuche. En: <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-92972.html>

<sup>60</sup> Académico, economista y especialista en gestión pública, con una amplia trayectoria en altos cargos de dirección del Gobierno de Chile.

<sup>61</sup> Re-conocer, Pacto social por la Multiculturalidad, 2008

<sup>62</sup> Idem

gobierno (2014-2018), con la formulación de una nueva gama de políticas indígenas. “Reconocer” se plantea como una política pública de coordinación de ministerios, para el conjunto de acciones a ejecutar; en este se hacen partícipes, Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), Ministerio Secretaría General de Gobierno y Ministerio del Interior.

Para Bernardita Calfuqueo “Michelle Bachelet heredó no solo el Gobierno de manos de Ricardo Lagos, también heredó sus malas prácticas, poner cada cierto tiempo en la agenda pública los derechos de los Pueblos Indígenas (cuando las circunstancias lo exijan) hoy, el pseudo reconocimiento constitucional, mañana, una mesa de diálogo, otro día, ¿un acuerdo nacional? La idea, meter a los indígenas en un callejón sin salida y de esta manera ganar tiempo, después de todo, su gobierno es de solo cuatro años y eso pasa rápido”<sup>63</sup>. Mientras que para Pairican “El Acuerdo de Nueva Imperial II, cómo llamo la presidenta al nuevo trato que prometía profundizar, se diluyó una vez más en la criminalización de la cuestión auto determinista”<sup>64</sup>.

Mientras que la socióloga Patricia Richards nos comenta “El foco de atención explícito en la interculturalidad y la multiculturalidad se consolidó bajo el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2006-2010)”<sup>65</sup> gobierno que se alinea con los planteamientos transnacionales mediante la adopción del Convenio 169 de la OIT, pero como una declaración interpretativa en 2008 y también con la votación a favor de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU en 2007. Con respecto al reconocimiento la autora nos menciona que su tramitación en el Congreso fue problemático por los senadores de derecha, los cuales se referían a la nación como “una; indivisible y multicultural” dejando en claro que “sus comunidades, organizaciones y miembros –no el pueblo en sí- serían los receptores de los derechos”<sup>66</sup> y por último la autora nos menciona, con respecto a las propuestas de entregar tierras al pueblo mapuche, que “mientras que estas compras podrían ser un paso hacia adelante y esperanzadoramente poner fin al sufrimiento que enfrentaban esas comunidades, así como los agricultores winka involucrados, no supuso ningún reconocimiento sustantivo de los derechos colectivos mapuche al territorio y la autonomía”<sup>67</sup>.

La política indígena de la Concertación se caracterizó entonces, por ser un continuo traspaso de responsabilidades entre los gobiernos, en donde cada uno buscó comprometerse a solucionar las demandas históricas del pueblo mapuche, de manera autónoma y personal por cada presidente. Dicha política, como política pública, nos parece que fracasó con respecto a sus objetivos y en la manera en que las soluciones nunca llegan para los mapuche. Se pretende leer este trabajo como un periodo político, ya que cada gobierno se presenta como heredero de los anteriores, lo que debería generar una responsabilidad con el periodo anterior, que no se evidencia. Cada política parece una nueva hoja de ruta, que pretende la ingenuidad de las organizaciones indígenas y no responde por los fracasos o por la criminalización racial que se

---

<sup>63</sup> Calfuqueo, Bernardita, 2011, p.40

<sup>64</sup> Pairican, Fernando, 2014, p.360)

<sup>65</sup> Richards, Patricia, 2016, p.151

<sup>66</sup> Ídem

<sup>67</sup> Idem, p.152

generó mediante los procesos judiciales. Como Richards nos menciona, “La Concertación respondió a los conflictos con una aproximación dual. De un lado, creó programas y formuló políticas que respondieron en términos positivos a las demandas mapuche que pudieron ser interpretadas como vinculadas al desarrollo o a la diversidad. De otro lado, penalizó severamente las acciones mapuche que privilegiaban los principios de autonomía, autogobierno y control territorial”<sup>68</sup>.

Consideramos que los dos últimos gobiernos de la Concertación marcaron una diferencia por que buscan generar un nuevo pacto en las relaciones para un entendimiento en “paz”, que permita la gobernabilidad e imposición de esquemas en Wallmapu y que enfoque el trabajo del gobierno en el desarrollo de las identidades culturales y en el desarrollo económico. De esta manera creemos que se articula el multiculturalismo neoliberal, con la construcción en las políticas de un relato culturalista multicultural y otro relato desarrollista neoliberal, en paralelo a la persecución judicial de los activistas más radicales de la reivindicación mapuche.

## Capítulo 2. Discusiones en torno al Multiculturalismo Neoliberal en Chile.

Este capítulo aborda el concepto del Multiculturalismo Neoliberal en Chile de acuerdo con los trabajos de análisis que se han publicado estudiando a este modelo y a su instalación en el sistema chileno por medio de la política indígena, se analiza en específico cómo el multiculturalismo neoliberal ha perpetrado el Wallmapu en el caso del Pueblo/Nación Mapuche. Así, mediante artículos y libros se exponen las hipótesis y conclusiones de científicos sociales que describen el modelo y lo sitúan en el territorio. De esta manera el capítulo aborda por una parte la bibliografía existente acerca del tema, y por otra el desarrollo del concepto mencionado en los estudios. El multiculturalismo neoliberal o neoliberalismo multicultural, como concepto, mediante el tiempo se va complejizando y perfeccionando como método de administración por el Estado. Con esto, el siguiente capítulo nos permite dar cuenta del estado de la discusión bibliográfica con respecto al tema, así como nos ayuda también como marco teórico para el análisis de las políticas.

Dicho concepto se plantea en este trabajo como un modelo de administración de las diferencias culturales, sería un modelo político adoptado y ejecutado por el Poder ejecutivo, que busca administrar las diferencias culturales con los pueblos indígenas mediante políticas públicas que le son funcionales al gobierno para mantener un status quo en la relación entre el Estado, la sociedad y los Pueblos Indígenas. De esta manera administra bajo su estructura (instituciones y leyes) a la población indígena, creando nuevos espacios para estos pueblos. Asumiendo la diversidad de “etnias” en el territorio, pero sin considerar los distintos planteamientos y diferencias en lo político, económico y social, implantando con todas las fuerzas del Estado un sistema democrático multicultural-neoliberal en todo el territorio. Para Patricia Richards, “La “etnicidad” se refiere a los significados sociales asociados con la diferencia cultural.”<sup>69</sup> y el “multiculturalismo como discurso se fundamenta en lo cultural; la adopción de políticas

---

<sup>68</sup> Ídem, p.135

<sup>69</sup> Ídem, p. 33

estatales que reconocen la diferencia cultural”,<sup>70</sup> por tanto, en otras palabras, este sistema multicultural mediante políticas estatales reconoce y administra la diversidad de “etnias”.

El multiculturalismo neoliberal representa un cambio en las relaciones entre el Estado y la población indígena, sin embargo, no se alinea con las reivindicaciones indígenas y “es criticado por reconocer la diversidad étnica, pero dejando intacta la distribución desigual del poder encaramado sobre la base del racismo sistémico y el etnocentrismo”<sup>71</sup>

Bajo esta idea, los distintos gobiernos elaboran sus políticas indígenas según un modelo de administración que pretende mantener sus intereses como prioridades, junto a los intereses del modelo económico neoliberal, antes que asumir las demandas de los pueblos indígenas como legítimas, elaborando falsas promesas de diversos cambios en la relación con el Estado, para asegurar un trato justo. Para Richards “El caso chileno muestra cómo, paradójicamente, las políticas multiculturales, que en su superficie celebran la diversidad y la aceptación de la diferencia, pueden reinscribir el racismo”<sup>72</sup> mediante, por ejemplo, el racismo estructural que se puede evidenciar claramente en la utilización de la ley antiterrorista hacia las personas mapuche. Por tanto, me pregunto, ¿Qué se nos dice acerca del neoliberalismo multicultural? ¿Cómo se articula dicho modelo en las políticas públicas? ¿Cómo definen el multiculturalismo neoliberal aquellos científicos que estudian el tema?

## 2.1 Marco general de interpretación del Multiculturalismo Neoliberal.

Para evaluar el concepto y poder realizar un adecuado análisis se presentará la bibliografía de manera cronológica. Existen diferentes posturas sobre cuándo surge como modelo político el multiculturalismo, así como también con respecto a las distintas teorías y la manera en que se debe llevar a cabo la instalación del multiculturalismo como un modelo de administración en el Estado. El contenido y la forma de ejecución del multiculturalismo varía según el territorio en el cual se busca implementar, como también en la relación histórica que ha el Estado/Nación con las “diversidades culturales”, esencialmente, este concepto dice relación con la diversidad cultural y la relación entre culturas en un mismo territorio. Con el fin de la Guerra Fría y el comienzo de un nuevo orden mundial caracterizado por el desarrollo económico neoliberal, fueron las posturas multiculturalistas las que se han acomodado a este sistema económico, por otra parte, también las demandas por las identidades y el respeto por la diversidad se convierten en demandas que perfectamente caben dentro de las políticas de mercado.

En un estudio realizado por Samuel Arriarán y Elizabeth Hernández (2010) acerca del paradigma multicultural en el contexto mexicano, estos autores nos exponen la diferencia en las distintas teorías que existen acerca del multiculturalismo en el mundo. Ellos identifican cuatro teorías del multiculturalismo, la de los estudios culturales, la poscolonial, la liberal y la comunitaria. Nos centraremos principalmente en la de los estudios culturales, por poseer el

---

<sup>70</sup> Idem, p.197

<sup>71</sup> Richards, Patricia, 2016, p.29

<sup>72</sup> Idem, p.36

foco más claro acerca del debate cultural y de lo que buscamos analizar mediante el concepto de la multiculturalidad. En su estudio plantean que el “multiculturalismo para los estudios culturales, se trata de un proyecto político posmodernista”<sup>73</sup>, además plantean que por medio de estos trabajos de teoría posmoderna se intenta redefinir el concepto de cultura como un vehículo o medio por el cual se negocia la relación entre los grupos y el Estado. El problema actual en estos tiempos posmodernos para los estados sería el reconocimiento de las otras identidades.

Los estudios culturales de Frederic Jameson y Slavoj Žižek nos hablan de este tiempo posmoderno, en el cual el capitalismo crea nuevas formas para estructurar un orden cultural mundial. Jameson plantea por su parte que, “lo posmoderno es, a pesar de todo, el campo de fuerzas en el que han de abrirse paso impulsos culturales de muy diferentes especies”<sup>74</sup>. Se puede pensar entonces, que el campo de acción de la política indígena es ideado sobre un pensamiento posmoderno, en donde las diversas identidades tienen el espacio para levantar sus demandas, sin embargo, dichas políticas públicas finalmente se hegemonizan en el poder de los estados nacionales y desde allí son elaboradas por los gobiernos de turno, sin considerar las demandas legítimas e históricas de las identidades.

Y por su parte Žižek plantea que “la forma ideal de la ideología de este capitalismo global es la del multiculturalismo, el cual trata a cada cultura local como el colonizador trata al pueblo colonizado: como “nativos”, cuya mayoría debe ser estudiada y respetada cuidadosamente. El multiculturalismo es una forma de racismo negada, invertida, autorreferencial, un “racismo con distancia”: “respetar” la identidad del Otro concibiendo a éste como una comunidad “auténtica” cerrada, hacia la cual el multiculturalista, mantiene una distancia que se hace posible gracias a su posición universal privilegiada”<sup>75</sup>. Dicho de otra manera, se articula como un sistema racial en donde las diversidades son vistas como espacios herméticos de los cuales se debe respetar y promover su cultura, desde el Estado/Nación como ente dominador.

Para este autor “la problemática del multiculturalismo que se impone hoy –la coexistencia híbrida de mundos culturalmente diversos- es el modo en que se manifiesta la problemática opuesta: la presencia masiva del capitalismo como sistema mundial universal. Dicha problemática multiculturalista da testimonio de la homogeneización sin precedentes del mundo contemporáneos”<sup>76</sup>. De manera que el sistema capitalista global, a partir de la homogeneización de la población bajo sus parámetros de consumo, pretende imponer un sistema multicultural, creando culturas totalmente herméticas que se inserten en el mercado y en la relación con el Estado desde esa posición, como culturas únicas, alejadas de un mundo de relaciones y subordinados al neoliberalismo.

---

<sup>73</sup> Arriaran, Samuel y Hernández, Elizabeth, 2010, p.89

<sup>74</sup> Jameson, Frederic, 1997, p.21

<sup>75</sup> Žižek, Slavoj, 1998, p.22

<sup>76</sup> Idem, p.24

En el contexto latinoamericano, Charles Hale, es uno de los primeros en hablar acerca del multiculturalismo neoliberal en Latinoamérica desde el análisis de Guatemala o también como él lo denomina *Proyecto Cultural del Neoliberalismo*, Hale es altamente citado por todos los autores que se mencionan a continuación, por sus postulados pioneros con respecto a la creación de nuevos sujetos indígenas. A partir de la lectura del antropólogo mapuche Enrique Antileo extraemos su pensamiento que se encuentra mayormente en inglés, para este “En los temas indígenas esta matriz ideológica funciona estableciendo espacios de participación y negociación, pero al mismo tiempo limitando (conteniendo) las demandas de los movimientos”<sup>77</sup>. Dando cuenta de las características de este modelo de administración, el cual “no permite que los derechos indígenas violen la integridad del sistema productivo, especialmente esos sectores que están articulados a la economía globalizada” (Hale, 2005b: 59)” y, por otra parte, “permite, es más, alienta la organización indígena, siempre y cuando ésta no acumule poder suficiente para representar un desafío directo al poder estatal (60)”<sup>78</sup>. Así para Antileo, las políticas indígenas de la Concertación han logrado una *apertura condicionada a los derechos indígenas*, pero al mismo tiempo han creado una división en las demandas del movimiento y de los sujetos que participan en esas demandas, aquellas permitidas/os y aquellas prohibidas/os por el Estado/Nación.

Fernando Pairican es otro autor Mapuche que hace alusión a Charles Hale, analizando su teoría para el caso chileno, comentando que este último “ha planteado que los gobiernos democráticos han creado un nuevo tipo de sujeto indígena: el indio permitido. Este sería el sujeto indígena que acepta las políticas públicas emanadas desde el Estado, que se inserta al modelo económico y logra ascender socialmente sobre la base de su identidad indígena, mientras que aquel que no acepta insertarse es denominado por el autor como “indio insurrecto”. El destino para este o esta es claro: la persecución y las cárceles políticas”<sup>79</sup>.

Por último, consideramos que es Patricia Richards quien cuenta con el estudio más elaborado sobre el modelo Multicultural en Chile con su libro *Racismo, el modelo chileno y el multiculturalismo neoliberal bajo la Concertación (1990-2010)* este texto será guía fundamental para la construcción del informe, por lo tanto, será citada de manera recurrente. Richards, siguiendo el planteamiento de Nancy Postero en su trabajo acerca del multiculturalismo y el pos multiculturalismo en Bolivia, nos plantea “El multiculturalismo se refiere a “los esfuerzos de los gobiernos democráticos liberales para aceptar o abrazar...las diferencias étnicas” entre sus ciudadanos (Postero 2007, 13)”.<sup>80</sup>. Así estos gobiernos han llevado a cabo reformas de reconocimiento de los derechos culturales y colectivos, acompañados de programas sociales, con el *compromiso discursivo de los estados con el multiculturalismo* llevando a cabo una transformación entre los ciudadanos indígenas y el Estado junto a la implementación del sistema neoliberal en el territorio

---

<sup>77</sup> Antileo, Enrique, 2013, p.144

<sup>78</sup> Antileo, Enrique, 2013, p.144

<sup>79</sup> Pairican, Fernando, 2018, p.176

<sup>80</sup> Richards, Patricia, 2016, p.28

La autora nos define entonces este nuevo modelo Multicultural Neoliberal como “una nueva forma de gobernanza por la cual se promueve el reconocimiento cultural sin una redistribución económica y política que conduzca a una mayor igualdad”<sup>81</sup> dejando intactas las demandas por la autonomía política, imponiendo mediante distintos métodos un modelo productivo y de desarrollo neoliberal. Y nos plantea también que “Los contornos del multiculturalismo neoliberal bajo la Concertación respondieron a las particularidades de la historia chilena, a las demandas hechas por el movimiento mapuche desde el retorno a la democracia y a los conflictos que se fueron fraguando a partir de mediados de la década de 1990 en adelante. Aquí delinea la respuesta de la Concertación a los conflictos, la que involucró, por un lado, represión y, por otro, el abordaje en forma limitada de algunas demandas indígenas. El aspecto punitivo de esta respuesta implicó construir activamente al mapuche no solo como insurrectos, sino como terroristas”<sup>82</sup>. Aspecto que consideramos crucial ya que consideramos que es en la segunda década de la Concertación cuando se comienza a llevar a cabo con más fuerzas las estrategias del multiculturalismo neoliberal, debido al crecimiento del movimiento político mapuche y a las diversas estrategias políticas mapuche, que comenzaron a sobrepasar a los gobiernos y a sus instituciones.

## 2.2 Interpretación de intelectuales Mapuche y no Mapuche acerca del Multiculturalismo Neoliberal del Estado chileno hacia el Pueblo/Nación Mapuche.

El siguiente apartado busca revisar el análisis de ciertos autores de manera más local con respecto a la instalación del modelo del Multiculturalismo Neoliberal en las políticas de los gobiernos de Chile. Consideramos que estos autores realizan un trabajo de crítica y de análisis hacia este modelo en el momento contemporáneo en que ellos están viviendo, por tanto, se pueden ver involucrados de distintas maneras en dichas políticas y no están exentos del debate político que se genera. Estos autores, que se erigen como intelectuales desde sus disciplinas de trabajo “dan cuenta de la realidad social de su grupo, analizan la subordinación y la discuten, en una búsqueda permanente por revertir aquella relación histórica de poder que ha mantenido a los suyos en esa posición subordinada”.<sup>83</sup> Así también discuten y debaten con las posiciones tradicionales de la historiografía, al plantear nuevos aspectos que se deben evaluar, como también considerando a sujetos y colectividades indígenas que formulan proyectos políticos autónomos a los adoptados por los gobiernos.

Para Claudia Zapata, “Lo específico en este caso es que los intelectuales indígenas americanos se asumen a sí mismos como sujetos subordinados, que forman parte de una sociedad - indígena- igualmente subordinada en el interior de los Estados nacionales (que puede adoptar la forma de “pueblo”, “nación” o “civilización”, dependiendo de las opciones del caso) pero cuya situación de subalternada tiene raíces más profundas en el tiempo, pues se remonta al momento de la conquista española y portuguesa. El proyecto intelectual y político que estos

---

<sup>81</sup> Idem, p.29

<sup>82</sup> Idem, p.136

<sup>83</sup> Zapata, Claudia, 2013, p.79

intelectuales se plantean es el de poner fin a esa subordinación que interioriza a los indígenas y desconoce los logros de su trayectoria cultural e histórica“<sup>84</sup>.

Entonces consideramos a los autores que en este apartado se mencionan, dentro de un trabajo que tiene como objetivo revertir la condición de subalterna en la que se encuentra el pueblo mapuche, al menos dentro de la construcción historiográfica. Utilizamos sus estudios como herramientas para comprender esa condición de subordinación y sus interpretaciones. En este apartado se mencionan autores que no son mapuche pero que de igual manera buscan contribuir en su lucha de descolonización.

Consideramos como icónica la publicación del libro “*Escucha Winka*” en el año 2006 escrito por los autores Pablo Marinan, Sergio Caniuqueo, José Millalen y Rodrigo Levil. Ya que este libro se constituye como una interpelación al Winka, al chileno, al no indígena, que convive con el mapuche y desconoce su historia. En palabras de los autores, estos consideran refiriéndose al pueblo mapuche “Estamos aún en la oscuridad, la misma que sentíamos no iba a cambiar cuando gobernaban hasta hace poco los militares golpistas”<sup>85</sup>. No obstante, plantean este libro como “un grito de colonizados hacia otros colonizados, y al mismo tiempo, al colonizador, con el fin de volver a escribir la Historia para situar en ella a una de sus voces menos escuchadas”<sup>86</sup>.

Estos autores mapuche buscan superar a los otrora intelectuales indigenistas que estudiaban a su pueblo, para ellos hablar por sí mismos, como Zapata nos menciona “la sola existencia de estos intelectuales modifica en parte dicha relación al erigirse ellos como voz, voz de traductor o de intérprete, cancelando de este modo la clásica mediación que los relegaba a la posición de sujeto hablado o representado por un no indígena”<sup>87</sup> de manera que en la actualidad ellos representan a su pueblo y a sí mismos.

Con respecto al modelo multicultural neoliberal y al poder del estado en los tiempos contemporáneos, Rodrigo Levil en el capítulo que él escribe en *Escucha winka* sobre la sociedad contemporánea nos menciona “El Estado nación no negocia su proyecto, les niega legitimidad y derechos tanto a los eventuales procesos alternativos como a los actores o sujetos autónomos que, de tanto en tanto reivindican estos procesos como bandera de lucha. Ahí donde existieron o aún persisten formas concretas de organización social tal vez no contradictorias, pero sí heterodoxos respecto al orden institucional, el Estado solo ve incoherencia, atraso, amenazas o fragmentación”<sup>88</sup>. De esta manera se constituye el multiculturalismo, como un sistema impuesto, que no negocia sus formas y no abre espacios para la construcción de alternativas.

A continuación, se presentan ciertos artículos que forman parte del movimiento de denuncia o diagnóstico hacia el colonialismo racista contemporáneo, represivo y violento ejercido por el

---

<sup>84</sup> Zapata, Claudia, 2013, p.79

<sup>85</sup> Escucha Winka, 2006, p.12

<sup>86</sup> Idem. p.10

<sup>87</sup> Zapata, Claudia, 2013, p.79

<sup>88</sup> Levil, Rodrigo, 2006, p.225

Estado chileno en los años de la Concertación. Se dará cuenta entonces de distintos artículos que nos reflejan el panorama del Pueblo Nación Mapuche, y que nos permiten llenar de contenidos, bajo la elaboración de distintos argumentos, al modelo Multiculturalista Neoliberal.

Antes de que se publicará el 01 de abril de 2008 la política *Re-conocer* de la expresidenta Bachelet, la académica mapuche Verónica Figueroa Huencho profesora asociada del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, publica en la *Revista Agenda* un pequeño artículo titulado “El multiculturalismo en Chile: Algunas aristas y desafíos en el marco de las demandas del pueblo mapuche” En este ensayo la autora evidencia la crisis existente hasta el momento en las relaciones entre el Pueblo Mapuche y el Estado de Chile en base a las políticas que se han implementado en el territorio indígena. Plantea que “*La multiculturalidad se refiere a la existencia en el espacio social de culturas e identidades diversas*”<sup>89</sup> mientras que el multiculturalismo se caracteriza por ser un fenómeno que exige y/o demanda a los Estados nuevas políticas y estrategias dentro de las luchas por el reconocimiento. En otras palabras, la multiculturalidad se refiere a una condición social de la población de un territorio determinado, mientras que el multiculturalismo se refiere a un modelo político adoptado por los gobiernos.

Para la autora, el Multiculturalismo se presenta como el modelo necesario que permite tomar en cuenta las luchas por el reconocimiento dentro del Estado/Nación, con este se pueden evidenciar “las diferencias existentes entre las culturas dominantes y las culturas dominadas, las que se traducen en carencias de tipo económico, social, político y/o cultural, entre otros”<sup>90</sup>. En el contexto en que se sitúa, el Estado cuenta con una serie de demandas y compromisos con el Pueblo Mapuche, las cuales se encuentran en un estado de incumplimiento, por ello, hoy continúan las luchas por el justo reconocimiento. Citando a (Foerster y Vergara 2000) la autora da cuenta de las dos dimensiones que toma esta lucha por el reconocimiento; “una socio-económica (por mejoras en sus condiciones materiales de vida: vivienda, salud, educación, tierras) y otra etno-cultural (demandas por el respeto a la identidad mapuche, a su lengua, su cosmovisión, entre otras)”<sup>91</sup>.

Finalmente nos plantea que la identidad estaría moldeada por este tipo de políticas de reconocimiento, mostrándose como necesario el cambio de modelo para la elaboración de políticas públicas hacia los pueblos indígenas, las cuales deberían reconocer la existencia de todas las identidades. Para ella la política multiculturalista crearía “espacios donde converjan la diversidad cultural y la pluralidad de racionalidades”<sup>92</sup> planteando a la multiculturalidad como una oportunidad para todos los pueblos indígenas, pues, desde esta plataforma se podrían

---

<sup>89</sup>Figueroa Huencho, Verónica, 2008, p.1

<sup>90</sup> Ídem

<sup>91</sup> Idem, p.8

<sup>92</sup> Ídem

levantar sus históricos reclamos y así crear un marco de administración estatal que pueda transformar dichas demandas en políticas públicas.

Casi diez años después, en 2017 la autora en otro estudio plantea siguiendo a (Walsh, 2000, 8) que “los proyectos estatales aún están atrapados en viejos conceptos, donde no existe real voluntad política no solo para reconocer la multiculturalidad sino para arbitrar las medidas pertinentes en términos de que ésta tenga posibilidades reales de desarrollo”<sup>93</sup> viejos conceptos como el de etnias originarias, diversidad cultural y desarrollo con identidad. Plantea además que “Las políticas públicas han seguido esta tendencia a la importación de propuestas en materia de desarrollo indígena y una débil recreación autóctona de ellas, en el sentido de que no han sido estos pueblos quienes han propuesto las bases de su desarrollo”<sup>94</sup>. Dando cuenta de la escasa participación de los pueblos indígenas en la elaboración de las políticas que a ellos mismos implican, siendo sometidos a lógicas transnacionales de políticas indígenas, para tratar las cuestiones étnicas.

Se agrega un artículo que no es de autoría de personas mapuche, debido a que resulta muy esclarecedor para comprender el fenómeno. En 2010, Guillaume Boccara y Paola Bolados publican en *Revista de Indias* un artículo titulado “¿Qué es el Multiculturalismo? La nueva cuestión étnica en el Chile neoliberal.” Este trabajo es bastante completo y a partir de una pregunta general ¿Qué es el multiculturalismo? realizan un análisis de la situación histórica y contemporánea presentando un caso de salud intercultural en el norte de Chile en donde se pretende implementar un nuevo paradigma de administración de la salud por el Estado, intentando integrar la diversidad cultural mediante un modelo intercultural.

Según los autores, durante los gobiernos de la Concertación “el discurso político oficial repite ad nauseam que Chile ha entrado en el tercer milenio dotado de una política de reconocimiento que le conduce a redefinirse como nación, ya no en base a la tradicional matriz blanca-europea, sino como entidad pluricultural y multiétnica”<sup>95</sup> con especial énfasis en la diversidad de las culturas y su importancia en la construcción de identidades y políticas. Se desprende de la cita anterior que efectivamente hay una intención de construir una identidad nacional sumando a las entidades pluriculturales y multiétnicas, no obstante, esa intención se evidencia como una capacidad absorbente del Estado para aquellas culturas indígenas, incluyéndolas en una definición nacional unitaria, principalmente como pueblos originarios de la nación chilena. Ya que el Estado no genera un entendimiento entre las distintas culturas y sus demandas de autonomía, no escuchan sus voces y no crean políticas participativas ni reivindicativas.

Para comenzar su análisis se refieren en primera instancia a la política indígena “*Re-conocer*” que forma parte del discurso oficial que tiende a magnificar el gesto de reconocer discursivamente la *indianidad*, además el discurso oficial busca exaltar el impacto social y económico positivo de esta política. Aspectos que se pueden trasladar a los distintos discursos que se han elaborado durante la Concertación, los cuales contienen mucha información, pero

---

<sup>93</sup> Figueroa Huencho, Verónica, 2018 p.99

<sup>94</sup> Ídem

<sup>95</sup> Boccara, Guillaume y Bolados, Paola, 2010, p.652

realmente no contribuyen a responder a las demandas del movimiento Mapuche y solo se encargan de actualizar medidas conciliadoras con los indígenas. En esta política, para los autores, se convierte a la cultura en una categoría central del discurso bajo la idea multicultural, la cual vendría a intervenir las instituciones y las políticas públicas del Estado de Chile. Así en sus palabras “siendo concebidos como unos actores importantes del proceso de modernización y democratización del país. Antes invisibles o, mejor dicho, invisibilizadas, las etnias originarias son hoy en día el objeto de toda la atención por parte de las agencias del Estado”<sup>96</sup>

La *cultura*, como categoría central del modelo multicultural se evidencia en la política indígena de la Concertación, mediante el reconocimiento parcial de las culturas de los pueblos indígenas como etnias originarias descendientes de los habitantes originarios del territorio, el estado se nutre de ellas para hacerlas formar parte a esas culturas otras del mito originario del Estado/nación y del pueblo chileno. En el momento de la recuperación de la democracia, por el constante movimiento de demanda del pueblo Mapuche, la política invisibilizadora ya no podía seguir funcionando, por lo que comienza el reconocimiento parcial, siempre limitado, para aceptarlos sólo como capital humano /cultural y riqueza de la nación.

Para los autores “si algo efectivamente ha cambiado en los “Flandes Indianos del Reino de Chile”, es el ejercicio del poder sobre el cuerpo colectivo e individual de los autóctonos, la representación de la cultura indígena y la naturaleza del conocimiento producido sobre las poblaciones nativas.”<sup>97</sup> La referencia a los Flandes Indianos, dice relación con la Guerra de Arauco, en donde se mantenía un frente de batalla, creemos que se retoma a este concepto, ya que se consideran los tiempos actuales como un nuevo Flandes o frente de guerra para el Estado de Chile.

Estos autores plantean al multiculturalismo como un modelo y como un proyecto asumido por los gobiernos, en sus palabras “Es un proyecto político-cultural global en construcción tensionado y contingente que participa de la producción de la diferencia cultural y que contribuye a la emergencia de nuevos espacios y agentes sociales definidos en términos étnicos. Es, por otra parte, un fenómeno conectado a otros procesos sociales tales como la reconfiguración del Estado (privatización de sus mecanismos de intervención y gubernamentalización de sus prácticas) o el nacionalismo diferencialista en tiempos de globalización neoliberal (nacionalización de los indígenas mediante el proceso de patrimonialización”<sup>98</sup>. Considerando lo último, es pertinente mencionar la adecuación del Estado para incluir a las distintas culturas indígenas en la creación de un Estado multicultural el cual se nutre de diversas identidades indígenas. Pero que, sin embargo, no respeta a esas culturas como pueblos que son, y no considera sus derechos políticos, sociales y económicos en el Estado, viendo únicamente de manera utilitaria sus culturas, como un capital que genera riquezas y como el capital originario en la creación de la nación, como se estipula en el artículo

---

<sup>96</sup> Ibid, p.653

<sup>97</sup> Ibid, p.655

<sup>98</sup> Ibid, p.681

07 de la ley 19.253, en donde se establece a las culturas indígenas como patrimonio de la nación chilena.

Para los autores, la participación de los indígenas en este modelo viene a presentarse como una nueva relación con el Estado para ellos, en donde sus prácticas y formas de relacionarse se concretarán bajo modelos y formas impuestos por este, que al mismo tiempo ejerce una dominación a partir de esta participación, generando marcos de acción y divisiones del mundo social presentadas por los gobiernos en esta *democracia multicultural de libre mercado*. Dicha participación se ve acompañada también de la privatización por ONGS de las funciones y servicios públicos.

Otro artículo que nos introduce en la cuestión multicultural y en específico también con la política indígena asumida por los gobiernos de la Concertación, es el trabajo publicado en 2013 por el antropólogo mapuche Enrique Antileo en la *Revista de Historia Social y de las Mentalidades* de la Universidad de Santiago de Chile, titulado “Políticas indígenas, multiculturalismo y el enfoque estatal indígena urbano” el cual nos entrega más enfoques y maneras de comprender el fenómeno en el último tiempo. Este artículo es publicado durante el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) quien profundiza las políticas neoliberales y de “seguridad pública” en el Wallmapu o País Mapuche. Para Antileo en referencia al gobierno de Piñera, considera que este contiene en sus políticas un “lenguaje productivista-culturalista, (que) por cierto, tienen antecedentes en las administraciones anteriores, sobre todo en la impronta que dio el Programa Orígenes a la gestión en materias indígenas. Que profundiza las políticas neoliberales en el territorio y en el Estado”<sup>99</sup>.

Continúa desarrollando su argumento, planteando, por ejemplo, que las políticas indígenas actuales “están insertas en lógicas regionales de mercado y son auspiciadas por agencias transnacionales, mostrando una coordinación con otras administraciones a nivel macro-regional. La impronta de la productividad, inserción a las lógicas del capitalismo y el ensalzamiento cultural constituyen elementos claves en el funcionamiento estatal y su relación con los pueblos indígenas.”<sup>100</sup> De esta manera para el autor el multiculturalismo se plantea como un modelo de administración del Estado a nivel mundial por el orden capitalista internacional, el cual se inserta en un sistema macro de administración y relaciones estatales, no obstante lo anterior, cuenta con sus propias particularidades según el modelo de Estado, sus políticos y las diferentes poblaciones. El autor nos relata que el multiculturalismo en teoría avanza en políticas de reconocimiento de las diferencias étnicas siempre limitadas, pero que al mismo tiempo ensombrece las condiciones de desigualdad de las realidades indígenas

Este modelo multicultural que se presenta en la actualidad, provendría aproximadamente desde la década de los noventa como una nueva teoría de la integración con políticas multiculturales las cuales “promueven ciertas prácticas en el ámbito de lo cultural simbólico, de la mano con la introducción de valores liberales asumidos como universales”, funcionando como un modelo totalizante de la sociedad dependiente del Estado/Nación, sin cuestionar las bases que generan

---

<sup>99</sup> Antileo, Enrique, 2013, p.138

<sup>100</sup> Idem, p.137

la desigualdad dentro de sistema “la económica capitalista y la democracia representativa”<sup>101</sup>. El autor citando a William Assies, nos dice que este multiculturalismo administrado por Estados debilitados y agencias multiculturales, ha buscado construir nuevas formas de gobernabilidad a partir de las políticas de ajuste de la Concertación, proponiendo la participación indígena, pero orientada siempre hacia la generación de “capital humano y social, a través de proyectos de corte económico, generando “comunidades-empresas”<sup>102</sup>

Para Antileo la relación entre el neoliberalismo y el multiculturalismo es de larga data entre diferentes teóricos, respecto a la disyuntiva entre derechos individuales y derechos colectivos, así como también formando parte de un debate acerca del modelo cultural imperante base de un modelo neoliberal económico. Así para este mismo autor “el neoliberalismo no solo trabaja en la esfera económica, sino que se articula como un proyecto político, que influye en la estructura del Estado y dirige la política social y, por supuesto, los cambios en materia de derechos culturales”<sup>103</sup>. Este multiculturalismo vendría junto a la implementación del Neoliberalismo en Chile durante los años de la Concertación, si las reformas de la dictadura dieron pie de inicio para el modelo neoliberal, durante la Concertación las políticas indígenas abrieron el camino a las políticas de reconocimiento bajo las políticas de ajuste del modelo económico siempre asegurando el bienestar empresarial. Para el autor esta matriz multicultural reconoce perfectamente el límite que el Estado impone a las demandas indígenas.

Por otra parte, el historiador Mapuche Fernando Pairican, elabora un artículo el año 2018 titulado “Los Gobiernos de la Concertación y su política indígena: El multiculturalismo” en el que trata la evolución histórica del “movimiento mapuche” bajo los gobiernos de la Concertación. Desarrolla en este “Su ascenso movimiento a partir de 1998 y la respuesta del gobierno que durante el año 2001 inició la coerción del movimiento que dos años después tomó ribetes de política pública al abordarlo desde una línea “social” y otra represiva. Ambas quedaron plasmadas en el año 2003. En esa fecha el gobierno impulsó la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, pero al mismo tiempo aplicaba la Ley Antiterrorista a los miembros de la Coordinadora Arauco-Malleco y creaba una política de inteligencia denominada “Operación Paciencia”<sup>104</sup>.

En este artículo, denomina a la política indígena de los gobiernos de la Concertación como una política Multiculturalista de dos líneas de acción, por una parte políticas de reconocimiento parcial y de cumplimiento de demandas sociales, mientras que por otra parte una política criminalización de ciertas organizaciones mapuche mediante la persecución de las policías y de procesamientos por la Ley Antiterrorista y la Ley de Seguridad Interior del Estado, encarcelando a varios militantes mapuche que representan a la defensa de la autonomía territorial mapuche. En sus palabras el multiculturalismo se configura como “La capacidad de los gobiernos que suscriben al modelo neoliberal de capturar las demandas políticas indígenas, transformándolas en aspectos culturales y económicos alejados de la arena política. En este

---

<sup>101</sup> Antileo, Enrique, 2013, p.143

<sup>102</sup> Idem

<sup>103</sup> Idem, p.144

<sup>104</sup> Pairican, Fernando, 2018, p.165

caso, la autodeterminación”<sup>105</sup>. Así se buscan esconder las demandas por autonomía del territorio frente a las acciones de despojo y de destrucción tomadas por la producción forestal y la ocupación del territorio mapuche por el sistema neoliberal, como el conocido caso de la empresa Ralco, hecho que materializa la instalación del sistema neoliberal en el Wallmapu.

Para el autor, “Las políticas multiculturalistas están vinculadas a la coerción, ha sido esa línea la que se ha incrementado a partir del año 2003. La “Operación Paciencia” abrió las puertas de las cárceles políticas al movimiento mapuche y desde ese momento la represión se ha ido acrecentando en intensidad, siendo la niñez mapuche el objeto de diversas violaciones a los derechos humanos en el país”<sup>106</sup> visto entonces al multiculturalismo como una nueva fase de dominación y racismo del Estado de Chile hacia el Pueblo/Nación Mapuche, “Dominación porque no permite el empoderamiento de la sociedad indígena al impedir la toma de decisiones políticas; y de racismo porque las condiciones materiales de la población indígena cambian lentamente, generando nuevos tipos de segregación económica y se imponen nuevos tipos de prejuicios sobre los indígenas, tales como el de “terrorista”<sup>107</sup>

Capítulo 3. Análisis de las políticas indígenas de la Concertación II (2000-2010) Nuevas políticas y pactos. El relato desarrollista y el relato culturalista.

Este tercer capítulo se centra en los dos últimos gobiernos de la Concertación, el de Ricardo Lagos Escobar (2000-2006) y el de Michelle Bachelet Jeria (2006-2010) denominados por Fernando Pairican como la *Concertación II*, por los cambios más significativos que se buscaron a llevar en esta segunda década de gobiernos concertacionistas, hasta la derrota de la coalición en las elecciones del año 2009 tras 20 años en el Gobierno. Consideramos el análisis de estos dos gobiernos en un capítulo en específico, debido a el corpus de políticas que en estos se desarrolla y también porque planteamos que es durante esta década que se instaló con más fuerzas el multiculturalismo neoliberal como modelo de administración del Estado/Nación.

Se busca analizar el contenido de las políticas, programas e informes que se identifican como claves en el desarrollo del Multiculturalismo Neoliberal; el Programa Multifase de Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas (Programa Orígenes) (2001), el Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato para los Pueblos Indígenas (2003), la Política de Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas (2004) y la Política “Re Conocer, Pacto Social por la Multiculturalidad” (2008). Se propone el análisis y la contextualización de los principales contenidos, en tanto políticas públicas propuestas como informes técnicos, desarrollados y publicados por entidades de los gobiernos.

El capítulo propone explorar estas políticas, para analizar su contenido en relación con el multiculturalismo neoliberal y cómo estos discursos representan una manera particular de hacer política. Se busca dar cuenta del carácter de estos documentos, bajo la idea de dos relatos construidos por el modelo y por los gobiernos: un relato desarrollista neoliberal, y otro

---

<sup>105</sup> Idem, p.165

<sup>106</sup> Idem, p.178

<sup>107</sup> Idem, p.179

culturalista multicultural. Para la construcción del capítulo además de los documentos antes mencionados se pone énfasis en dos libros que abordan la historia reciente del Pueblo Mapuche y las políticas antes detalladas. Estos libros son *Malón, el movimiento mapuche de resistencia (1990-2013)* del historiador Fernando Pairican, publicado el año 2014 por la Editorial Pehuén y el libro *Racismo, el modelo chileno y el multiculturalismo neoliberal bajo la Concertación (1990-2010)* de la socióloga Patricia Richards, publicado el año 2016, editados por la Editorial Pehuén. Ambas lecturas nos permiten identificar los hechos más significativos para el Pueblo Mapuche bajo estos dos últimos gobiernos de la Concertación.

### 3.1 Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato para los Pueblos Indígenas.

Ricardo Lagos Escobar durante su primer año de gobierno da inicio a la creación de una Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, la cual se oficializa mediante el Decreto n° 19 con fecha 18 de enero de 2001. En este decreto se plantea que se requiere consensuar las distintas visiones que existen sobre la temática indígena, formulando una comisión que realice un estudio que genere las bases para un reencuentro de las diversas culturas del país. Para así, avanzar en una relación que reconozca las diversidades y no imponga esquemas, relación que se base en el respeto mutuo y en la participación y no en la discriminación ni la exclusión, para lograr un trabajo mancomunado. En su artículo 01 se lee que la Comisión estaría destinada a asesorar al Presidente en “el conocimiento de la visión de nuestros pueblos indígenas sobre los hechos históricos de nuestro país y a efectuar recomendaciones para una nueva política de Estado, que permita avanzar hacia el nuevo trato de la sociedad chilena y su reencuentro con los pueblos originarios”<sup>108</sup>.

Dicha comisión fue presidida por Patricio Aylwin Azocar y compuesta por distintas personas relacionadas a la temática indígena que se pueden leer en el (Anexo 2), también la comisión tenía la potestad de invitar a funcionarios de la administración del estado, así como a representantes de organizaciones privadas o cualquier persona elegida por esta. Pairican nos da cuenta de que gran parte de los líderes del movimiento autonomista participaron de esta Comisión como; Aucan Huilcaman, Alfonso Reiman, Adolfo Millabur, Santos Millao y José Quidel<sup>109</sup>.

Tras aproximadamente dos años, el 28 de octubre de 2003 se entrega al presidente Ricardo Lagos la copia del informe de la investigación realizada por la Comisión, no obstante, es recién en 2008 bajo el gobierno de Michelle Bachelet que se publica abiertamente este informe de la Comisión.<sup>110</sup> Al constituir como un informe de la *Verdad Histórica*, este se constituye como una autoridad histórica. Este informe analiza la historia de los pueblos indígenas en el territorio, nos centramos en específico en aquellos apartados que revisan el pasado del Estado de Chile y su relación con el Pueblo Mapuche, los que dan cuenta del despojo de tierras y de recursos hecho por el Estado y por colonos inmigrantes.

---

<sup>108</sup> Art 1 del Decreto N° 19. Fecha de publicación: 17 de febrero, 2001.

<sup>109</sup> Pairican, Fernando, 2014, p.322

<sup>110</sup> Disponible en: [http://www.memoriachilena.gob.cl/602/articles-122901\\_recurso\\_2.pdf](http://www.memoriachilena.gob.cl/602/articles-122901_recurso_2.pdf)

La verdad histórica que se reconoce en el informe da cuenta de los procesos del desarrollo del Estado nacional chileno, en donde se reconoce que “Ambos procesos –el de negación de la identidad y existencia de los Pueblos Indígenas a favor de la formación de una identidad nacional única, y el de apropiación de su territorio a favor de la consolidación del territorio nacional– si bien fueron exitosos en su objetivo de servir a la formación del Estado Nación chileno, tuvieron consecuencias que se arrastran hasta el presente, en algunos casos desastrosas, para los Pueblos indígenas, como queda abundantemente acreditado en la evidencia que la Comisión ha examinado y que consta en este Informe: reducción territorial, fragmentación social, pérdida patrimonial, pérdida de vigencia de sus sistemas normativos propios, pérdida de sus idiomas por políticas de castellanización forzosa, y hasta la muerte y desaparición de Pueblos indígenas enteros”<sup>111</sup>.

Fernando Pairican refiriéndose al informe nos comenta que en este “Se aceptaba que los pueblos indígenas habían sido ocupados, militar y territorialmente y su soberanía suspendida. Con ello, las aspiraciones de liberación nacional del movimiento autodeterminista se afirmaban”<sup>112</sup> esta *verdad histórica* sustentaba las aspiraciones políticas del pueblo mapuche que exigía justicia y también que sus tierras les fueron devueltas, así también le daba legitimidad a sus aspiraciones de autonomía. No obstante para este autor: “Si bien el documento constituye un verdadero mea culpa histórico del accionar de Chile en su relación con los pueblos indígenas, contradictoriamente, el mismo Estado escribía las nuevas páginas de la historia marcadas por la violencia, la negación a los derechos políticos y lo que Rodolfo Stavenhagen había llamado en su visita: “la criminalización del movimiento de protesta social mapuche”<sup>113</sup>. Por su parte Patricia Richards nos menciona que “Lagos no tomó en cuenta las recomendaciones puntuales que la Comisión hizo en referencia al reconocimiento de los pueblos originarios, la demarcación de sus territorios y sus derechos a los recursos naturales. Tampoco, consideró la recomendación de establecer una representación indígena en el Congreso y en los gobiernos regionales y municipales. En cambio, se centró en reforzar la ley existente y en los programas de “desarrollo con identidad” en las áreas de educación y producción, así como la restitución de derechos de tierras y aguas”<sup>114</sup>.

Así el gobierno de Lagos, continuó con la manera de hacer política de sus predecesores, cumpliendo objetivos económicos que respondían al sistema neoliberal, y coartando las acciones políticas por la autonomía mapuche mediante leyes represivas que hacían pagar con cárcel a los activistas bajo juicios por terrorismo, sin considerar las legítimas demandas del pueblo mapuche que “ya desde mediados de la década del ochenta se va a instalar en el debate público la demanda por la autonomía, por el reconocimiento como pueblo y con derecho a la libre determinación”<sup>115</sup>. Incluso teniendo el informe de la Comisión el cual daba cuenta de los procesos de despojo y colonización, no logro elaborar las políticas necesarias que debían apuntar a los derechos de los Pueblos Indígenas. Caracterizándose por utilizar la ley

---

<sup>111</sup> Informe de Verdad Histórica y Nuevo Trato, 2008, p.532

<sup>112</sup> Pairican, Fernando, 2014, p.323

<sup>113</sup> Pairican, Fernando, 2014, p.322

<sup>114</sup> Richards, Patricia, 2016, p.150

<sup>115</sup> Informe de Verdad Histórica y Nuevo Trato, p.421

antiterrorista y por continuar trabajando mediante la Conadi que ya había sido fuertemente puesta en duda, en el informe se establece que “surge como una verdad irrefutable que la actual identidad de los Pueblos Indígenas en Chile se ha constituido, finalmente, en relación y conflicto con el proyecto de construcción del Estado nacional.”<sup>116</sup> aspecto que al parecer Lagos no se percató al continuar con una política de dominación y represión hacia los mapuche, asumiendo el conflicto del pueblo mapuche con la construcción del Estado nacional y en esa época en específico con la instalación del neoliberalismo en Wallmapu.

Para Pairican, “No obstante, por mucho que el Gobierno mostrara que el nuevo trato se basaba en el diálogo, finalmente, la construcción de Ralco era el principal rostro de la cuestión mapuche por entonces. Si la administración de Lagos quería dar una señal potente para lograr la confianza del pueblo mapuche y detener el paulatino ascenso de la CAM, debía detener la construcción de la represa hidroeléctrica en Alto Bio Bio”<sup>117</sup>.

### 3.2 Programa Multifase de Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas (Programa Orígenes)

Paralelamente al trabajo de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato en 2001, el 25 de septiembre del mismo año con el Decreto N°156 del Ministerio de Planificación se constituye la Comisión de Coordinación y Secretaría ejecutiva del Programa de Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas, lo que sería el primer trámite legislativo que daría inicio al también denominado Programa Multifase de Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas, en adelante Programa Orígenes. El programa establece como su fin “Contribuir al desarrollo integral con identidad de los pueblos Aymara, Atacameño y Mapuche en el área rural”<sup>118</sup>. En el mismo decreto se detalla el mecanismo de financiamiento del Programa, que se establece mediante el Decreto N°237 del Ministerio de Hacienda con fecha 13 de marzo de 2001, en donde se autoriza a contratar un préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.) en representación del Gobierno de Chile, para el financiamiento parcial del programa, presupuesto que cuenta con ese préstamo y aportes estatales y que va incrementando su nivel en sus distintas fases.

Pudimos evidenciar las especificidades de este programa en su Informe Final de Evaluación con fecha de junio del 2004, que tuvo como panelistas a Juan Miguel Le Bert como coordinador, Lucy Winchester y Juan Carlos Caro. Este programa se enmarcó en la política indígena de la Concertación II, iniciando su primera fase en el gobierno de Ricardo Lagos y su segunda fase con Michelle Bachelet. Este buscó realizar transformaciones sustantivas en las poblaciones indígenas del territorio mediante programas de intervención, a través de procesos participativos, de planificación local y territorial, como también con la ejecución de proyectos comunitarios, productivos, culturales y de medicina tradicional. En su resumen ejecutivo el primer punto del informe es la descripción del Programa, en donde se nos detalla que “El programa impulsa bajo una lógica transversal el concepto de desarrollo integral de los pueblos

---

<sup>116</sup> Idem, p.533

<sup>117</sup> Pairican, p.324

<sup>118</sup> Informe final de evaluación del Programa Orígenes, junio 2004, p.2

originarios”<sup>119</sup> de la manera que se establece que para el Estado y el Gobierno en la implementación de este programa “El componente étnico comienza a ser una variable más que se incorpora a la labor de los distintos servicios públicos”<sup>120</sup>, buscando así mediante el reconocimiento de un *componente étnico* reformular la implementación de los servicios públicos para incorporar una atención especial hacia la población indígena.

En este programa con altos capitales y de larga duración en el tiempo a través de distintos gobiernos se “pretende implementar un enfoque de integralidad de una intervención altamente participativa y con perspectiva de género, dentro de un marco de trabajo de articulación intersectorial desde el estado “<sup>121</sup>. Entonces, el Programa pretende ser una instancia de cooperación de distintos organismos institucionales y organizaciones privadas, para trabajar junto a las comunidades indígenas, en específico a 642 comunidades indígenas constituidas como destinatarias del programa. La legalidad de las comunidades fue obligatoria para recibir los aportes del Programa, se establece la legalidad mediante la conformación de personalidades jurídicas en los registros comunales, por tanto, el programa pretende un registro de dichas comunidades, bajo el carácter de organizaciones jurídicas/legales para que se puedan incorporar a la intervención y a los beneficios del Programa.

En la Síntesis Ejecutiva del Programa Orígenes elaborada por la Dirección de Presupuestos se detalla como objetivo principal de este programa “incidir sobre los instrumentos, prácticas y pertinencia de la oferta pública respecto de las comunidades indígenas, además de promover que las comunidades entiendan, asuman y participen en su propio proceso de desarrollo”<sup>122</sup> para este mismo informe el programa actúa sobre “poblaciones rurales con brechas culturales y socioeconómicas significativas, lo que justifica una primera etapa de instalación y adaptación de metodologías y formas de intervención” <sup>123</sup>.

El Programa buscaba un cambio en la estructura de los servicios públicos, por tanto, un cambio en el modelo de administración del Estado, en donde la participación indígena en los servicios sea mediante su *pertinencia cultural*. Además, busca intervenir e instalar en las comunidades un tipo de desarrollo que la población indígena tiene que asumir, si quiere participar de este desarrollo con identidad. Se plantean además mecanismos de instalación, adaptación e intervención sobre las poblaciones indígenas, lo que da cuenta de una relación vertical, de dominación. Mecanismos impuestos por el Estado que no dicen relación con los sistemas de desarrollo ni con la forma de vida de las comunidades. Así, el modelo de administración multicultural, pretende instalar el modelo neoliberal dentro de las comunidades indígenas. Además, hay que ver a Orígenes como un programa de intervención que busca el desarrollo con identidad, por cierto, neoliberal, que pretende el ingreso de las comunidades en el mercado a partir de su *componente étnico*

---

<sup>119</sup> Idem, p.1

<sup>120</sup> Ídem.

<sup>121</sup> Idem, p.2

<sup>122</sup> Síntesis Ejecutiva del Programa Orígenes, 2004, p.2

<sup>123</sup> Ídem

Considerando a este programa como una de las bases de la política indígena de la década de los 2000, llevada a cabo por los dos últimos gobiernos de la Concertación, es importante tomarlo en cuenta en base a su componente de política pública, y de igual manera como una política hacia otro pueblo, que no se identifica con el estado/nación de Chile. Para Patricia Richards este programa “fue diseñado y puesto en marcha sin la menor consulta con las personas que se buscaba beneficiar. Los líderes indígenas vieron en este programa una estratagema para pacificar los conflictos tapando los problemas con dinero. El propio eslogan del programa –Mira el futuro desde tu origen- parece alentar a las personas indígenas a mantener sus tradiciones, olvidándose de las reivindicaciones”<sup>124</sup> Y Pairican nos evidencia que dicho programa no cumplía con las demandas del movimiento mapuche ya que “La condición –que pondría en aprietos al Gobierno- era la cláusula que prohibía ocupar el dinero para la compra de tierras que, sin duda, era la histórica y más importante petición del pueblo mapuche. El BID señaló que el dinero debía ser invertido para el desarrollo productivo de los pueblos indígenas, siendo importante el fortalecimiento cultural.”<sup>125</sup> Con respecto al gobierno de Ricardo Lagos, este nos dice que “continuó con una política pública basada en aspectos económico-productivos, infraestructura y servicios tendientes a reducir la pobreza.”<sup>126</sup>

Los objetivos de Orígenes se enlazan claramente con lo postulado acerca del multiculturalismo neoliberal, la *pertinencia cultural* se asocia con la ampliación y la comprensión estatal de la diversidad cultural. La apropiación de los proyectos que pretende realicen las comunidades, da cuenta de la intervención económica de las comunidades y la imposición de un modelo económico neoliberal en específico, mediante las metodologías de la participación e intervención. Se busca institucionalizar y estructurar a la población indígenas bajo los símbolos del estado/nación, inyectando capitales para poder capacitar a los organismos y funcionarios públicos para la atención de la población indígena, liderado por el MIDEPLAN, se plantea como un programa interministerial incluyendo como co-ejecutores a los siguientes ministerios; “Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Instituto Nacional de Desarrollo Agro-Pecuario, Corporación Nacional Forestal, y la Comisión Nacional de Desarrollo Indígena” por tanto se evidencia el cambio en la administración de la diversidad cultural por el Estado con un programa que interviene a sus instituciones.

Las siguientes dos políticas que se detallaran a continuación son tanto informes técnicos, políticas públicas hacia los pueblos indígenas enmarcadas en la política indígena de la Concertación y como discursos presidenciales acerca de la situación de los pueblos indígenas, dando cuenta del contexto de relación entre el Estado y el pueblo Mapuche. Ambos planes, la “Política de Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas” y “Re-conocer, Pacto Social por la Multiculturalidad”, ponen su foco en el desarrollo productivo neoliberal, como en el reconocimiento multicultural del Estado/Nación. Así también reconocieron los supuestos avances y los objetivos a futuro para el desarrollo de una mejor política indígena. Los aspectos

---

<sup>124</sup> Richards, Patricia, 2016, p.148

<sup>125</sup> Pairican, Fernando, 2014, p.238

<sup>126</sup> Idem, p. 358

que se van a considerar importantes de destacar en las dos siguientes políticas, siguen la línea de los dos relatos antes especificados que creemos adoptan.

### 3.3 Política de Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas.

El 16 de abril de 2004, el ex presidente Ricardo Lagos expone lo que sería su resumen y propuesta final de gobierno, en representación del Estado de Chile frente a los pueblos indígenas del territorio, publicando la *Política de Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas* la que cuenta con tres lineamientos como subtítulos; *Derechos Indígenas*, *Desarrollo con Identidad y Diversidad Cultural*. Este informe de carácter técnico cuenta con 48 páginas y se divide en los siguientes capítulos I.- Presentación, II.- Catorce años de política indígenas, III.- La Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato y IV.- Política Indígena de Nuevo Trato.

En la presentación se plantea que “La construcción de una nueva relación entre los pueblos originarios de Chile y el Estado tiene su origen en el Acuerdo de Nueva Imperial.”<sup>127</sup> y que con ese Acuerdo se “dio por superada la política de división de las comunidades y de asimilación de los pueblos indígenas. En cambio, comienza una nueva etapa, basada en el respeto y reconocimiento, la participación y el desarrollo de los pueblos indígenas.”<sup>128</sup> Lo que refiere a esa continuidad que busco la Concertación en sus gobiernos, cada gobierno tomaba las políticas de los anteriores y las reformula agregando recursos y ciertas modificaciones, pero sin intervenir el modelo de administración.

El gobierno de turno impulsó la creación de espacios de intercambio, y una política de largo plazo que contribuyese al conocimiento positivo de las culturas, así como al “fortalecimiento de la auto identidad de los indígenas y a fortalecer una concepción de sociedad pluralista y tolerante a la diversidad étnica”<sup>129</sup>. Para esto su lineamiento principal era trabajar en “el reconocimiento del carácter culturalmente diverso de la sociedad chilena; la construcción de una nueva relación entre los pueblos originarios, la sociedad chilena y el Estado; la ampliación de los derechos de los pueblos indígenas y la participación y pertinencia cultural como eje de la formulación, ejecución y evaluación de políticas”<sup>130</sup> se plantea, entonces, el reconocimiento de la diversidad de las culturas en la sociedad para lograr crear y consolidar una nueva relación entre pueblos, sociedad y Estado. Buscando avanzar en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, profundizar las estrategias del desarrollo con identidad y ajustar la institucionalidad a la diversidad cultural. Se plantea como objetivo “preservar la diversidad cultural de la nación y el ejercicio de la cultura y la identidad de los pueblos indígenas en un marco constitucional que asegure la unidad nacional”<sup>131</sup> marcando los límites de esa diversidad en un marco que asegure la unidad nacional.

El apartado de *Desarrollo con Identidad* se asocia principalmente con la pobreza de las comunidades indígenas, y la necesidad de la intervención mediante planes y programas

---

<sup>127</sup> Política de Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, 2004, p.3

<sup>128</sup> Ídem, p.3

<sup>129</sup> Ídem, p.21

<sup>130</sup> Ídem, p.34

<sup>131</sup> Ídem, p.35

económicos, se plantea como una estrategia que permitirá reducir la pobreza para enfrentar el “desafío de reducir la pobreza en los pueblos indígenas, mejorando sus condiciones y calidad de vida, oportunidades de equidad social y sustentabilidad étnica a partir de la estrategia de desarrollo con identidad.”<sup>132</sup> Se pretende que mediante “el reconocimiento y fortalecimiento de las características propias de cada pueblo, la participación en el diseño, ejecución y evaluación de programas y (con) acciones de desarrollo, mediante la integralidad, interseccionalidad y pertinencia cultural en el accionar de agencias y servicios públicos”<sup>133</sup> se avance en el *desarrollo con identidad*, el cual se propone intervenir los siguientes tres aspectos; educación y fortalecimiento socio cultural indígena, desarrollo productivo y restitución de tierras y aguas.

El primero de estos se plantea como “el principal capital de los pueblos originarios para su desarrollo y también un valor de la sociedad chilena”<sup>134</sup> resulta lógica la importancia de la educación en todos los niveles de la sociedad y para el desarrollo de las personas, ahora bien, la educación de los pueblos indígenas busca formas autónomas de transmitir su conocimiento para servir a sus propios intereses y necesidades. Contrario a ser considerarse como un valor para la sociedad chilena, lo que se ha hecho históricamente es folclorizar a los pueblos indígenas y mostrarlos como los pueblos originarios de la nación chilena, sin considerar sus históricas luchas reivindicativas siendo considerados como los primeros chilenos, y sus territorios anexados a la República con el proceso de expansión del territorio chileno en el siglo XIX. El de desarrollo productivo se asocia con la entrega de capacitación y tecnología junto a proyectos y programas que mejoren las oportunidades de desarrollo de los pueblos indígenas. Asociado abiertamente al programa Orígenes, el desarrollo productivo devela la intervención de las comunidades por el sistema neoliberal para insertarse en un mercado. Y para el último se menciona que “El apego a las vías institucionales para la restitución de tierras nos ha permitido dejar atrás la idea del conflicto y avanzar hacia la seguridad que estas demandas serán atendidas”<sup>135</sup> comprometiéndose de continuar con las restituciones de tierras hacia las comunidades que han solicitado. Sin dar cuenta de las demandas hechas por territorio, y no por tierras para comunidades, sino que la idea de un territorio mapuche para el pueblo mapuche, que delimita fronteras y espacios que no puedan permanecer en manos de privados y que no se vean sometidos a las empresas devastadoras que explotan los recursos naturales del Wallmapu.

Consideramos que esta *Política de Nuevo Trato*, busca ser la segunda parte a la que se debía abocar la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, la cual en su extenso informe dio cuenta de la verdad histórica y elaboro recomendaciones para la política indígena para llevar a cabo un nuevo trato. No obstante, esta política se vio limitada en las aspiraciones de un nuevo trato por plantear estrategias ya conocidas por el pueblo mapuche, acercándose más a los lineamientos del Programa Orígenes que a los del Informe de Verdad Histórica y Nuevo Trato, y llevando a cabo paralelamente una política de criminalización de la protesta mapuche, así para Pairican “Ricardo Lagos en su primera etapa continuó con una política pública basada en

---

<sup>132</sup> Idem, p.40

<sup>133</sup> Idem, p.41

<sup>134</sup> Idem, p.41

<sup>135</sup> Idem, p.43

aspectos económico-productivos, infraestructura y servicios tendientes a reducir la pobreza. El quiebre fue la criminalización del movimiento rupturista con el fin de contener el accionar de la militancia mapuche más radical”<sup>136</sup>. De manera que asociamos principalmente la política de Lagos con Orígenes ya que del nuevo trato no se vio algo novedoso, con respecto a esto Richards nos plantea sobre el gobierno de Lagos que busco manejar la cuestión indígena desde su cúpula, mencionándonos que “Orígenes definitivamente no estaba descentralizado en términos de quién diseñaba las opciones disponibles en las que actores indígenas podían participar en “la toma de decisiones”. En tanto forma de participación indígena, esta fue dirigida en gran medida desde arriba. Como señalan Boccara y Bolados (2010, 669), la participación termina contribuyendo “a la reproducción de la dominación social y de la violencia simbólica”<sup>137</sup>.

De manera que la política de nuevo trato se función con los intereses de la instalación del sistema neoliberal en las comunidades indígenas a partir del desarrollo con identidad, y lograr construir nuevos focos de riqueza en el país, mediante por ejemplo el capital cultural de los indígenas y así llevar a cabo un desarrollo con identidad. Y se establecen nuevos mecanismos y estrategias para adecuar este nuevo modelo de administración de la diversidad, en el desarrollo económico y en las instituciones del estado, bajo el foco de la pertinencia cultural, para disminuir la brecha cultural, y conformar un Estado/nación multicultural-neoliberal.

Entonces tras el fin del gobierno de Lagos, que finaliza con abiertas críticas por las sistemáticas violaciones a los DDHH cometidas por las policías y por la criminalización de los militantes mapuche, además de la utilización de leyes represivas como la Ley Antiterrorista, que crean la imagen del indígena terrorista. Se entrega el gobierno a la última presidenta de la Concertación Michelle Bachelet, la cual continúa con la senda del Programa Orígenes en su segunda fase y le pone más énfasis a la política multicultural, buscando construir un nuevo *esquema de gobernabilidad* en el país.

### 3.4 Política “Re Conocer, Pacto Social por la Multiculturalidad”

El 1 de abril de 2008, tras buscar realizar un Acuerdo de Nueva Imperial II, se publica por el gobierno de Michelle Bachelet el informe técnico titulado *Re-Conocer, Pacto Social por la Multiculturalidad* que contó con 22 páginas que resumen los planteamientos políticos de su gobierno y que continuó con la estrategia asumida por Lagos en la política indígena. En su resumen ejecutivo se da cuenta de los contenidos principales de este, tras cuatro años después de la política de Nuevo Trato de Lagos.

En el informe *Reconocer* a diferencia del informe anterior de *Nuevo Trato* se ve parcialmente una mirada crítica a lo hecho por los gobiernos anteriores. Para el gobierno de turno, “El pacto de 1989 entre el Estado y los indígenas está agotado, y la institucionalidad pública creada en 1993 ha entrado en crisis”<sup>138</sup> con relación entre el Estado y los pueblos indígenas, se menciona

---

<sup>136</sup> Pairican, Fernando, 2014, p. 358.

<sup>137</sup> Richards, Patricia, 2016, p.149

<sup>138</sup> Re-conocer, Pacto social por la Multiculturalidad, 2008, p.2

en el documento que “Los indígenas sostienen que su problemática no ha sido asumida en forma integral. Esas demandas no satisfechas llevan a conflictos, muchos de ellos violentos, y a ver al Gobierno solamente desde la perspectiva “policial”. Finalmente, la sociedad en su conjunto no acepta la multiculturalidad ni vela por la inclusión e integración plena de los pueblos indígenas”<sup>139</sup>. Las demandas no satisfechas corresponden principalmente a la interpelación histórica que ha realizado el pueblo mapuche al Estado colonial chileno, el cual no permite la autodeterminación de este pueblo y constituyen diversas estrategias para perpetuar su dominación, como traspasar el problema de no aceptar la multiculturalidad a la sociedad en su conjunto, la cual sería la responsable de no incluir e integrar a los indígenas. El gobierno de Bachelet propone mediante esta política un nuevo pacto social que pueda generar un nuevo *esquema de gobernabilidad* que conciba la construcción de la Multiculturalidad con la participación de la sociedad, el Estado y los pueblos indígenas.

Esta política se elabora y se busca desarrollar mediante un plan de acción siguiendo tres grandes áreas, a) Sistema Político, derechos e institucionalidad, el cual se divide en: sistema político y derechos e institucional y políticas públicas, b) Desarrollo Integral de los pueblos, dividido en: tierras y territorio, desarrollo económico y productivo, educación, salud y cultura y especificidad de los pueblos indígenas y c) Multiculturalidad y diversidad, dividido en: política indígena urbana, multiculturalidad en la sociedad y gestión del desarrollo integrado.

Con respecto a Sistema Político, derechos e institucionalidad, el gobierno se propone el “perfeccionamiento del ordenamiento jurídico nacional, para consolidar bases sólidas para una nueva y fecunda relación entre los pueblos indígenas, el Estado y el resto de la comunidad nacional”<sup>140</sup> de manera que se hace necesario el reconocimiento constitucional, la aprobación del Convenio 169 de la OIT y asegurar el derecho a la participación de los pueblos indígenas en las instituciones y en las materias que los afecten. Y por otra parte se “detallan las medidas de reorganización política y administrativa del aparato gubernamental que se han decidido implementar para atender de forma eficaz y eficiente la problemática de los pueblos indígenas” lo que impulsaría la creación de una subsecretaría de asuntos indígenas, la reestructuración de las instituciones ya operantes y la creación de diversas unidades en los ministerios, así como lograr una gestión integrada de los asuntos indígenas, siendo el Programa Orígenes uno de los aspectos que requieren de esa gestión.

Con respecto al desarrollo de los pueblos, se habla acerca del Desarrollo Integral, el cual “profundiza y garantiza el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en el pasado entre el Estado y los pueblos indígenas en procura de su desarrollo económico, social y cultural, desde una perspectiva integral y respetando diversidad e identidad”<sup>141</sup> se trabaja con tierras y territorio para identificar las medidas que permitan mejorar y optimizar la respuesta política a las demandas de tierras, así como su entrega y gestión. En términos de territorio, se hace la promesa del perfeccionamiento de las Áreas de Desarrollo Indígena, sumando los espacios que

---

<sup>139</sup> Idem, p.2

<sup>140</sup> Idem, p.14

<sup>141</sup> Idem, p.15

aún no son tomados en cuenta y reconociendo su diversidad, para generar institucionalidad y una capacidad gerencial adecuada.

En torno al desarrollo económico y productivo se desarrollarán planes y programas para impulsar el desarrollo productivo y la innovación entre los pueblos indígenas, respetando sus particularidades políticas, sociales, económicas y culturales. Se busca preparar una propuesta de desarrollo integral “asumiendo los planes de desarrollo en base a las ADIs, protegiendo los recursos naturales, fomentando energías alternativas y tecnologías adecuadas y custodiando la calidad y usos del agua”. Se proponen programas de conectividad rural mediante caminos y de infraestructura en vivienda, y una reestructuración del Programa Orígenes, para dar continuidad a su trabajo. Y el último punto del *desarrollo integral* dice relación con educación, salud y cultura, en donde se plantea que se debe reconocer el derecho de los pueblos a incidir sobre su propia educación, y se buscan impulsar programas interculturales de educación, de becas y de hogares, con respecto a cultura, se pretende avanzar en el reconocimiento de sus prácticas culturales, sociales, deportivas y religiosas, y la implementación de iniciativas para fomentar sus lenguas, con la creación de instituciones a cargo, y por último para salud, se busca reforzar el programa especial para pueblos indígenas, con preocupación de recuperar la biodiversidad de la medicina indígena, y continuar con el acceso a programas sociales universales de salud.

Y el punto que se relaciona de manera directa con lo trabajado es el de *Multiculturalidad y diversidad*, que es parte fundamental de la nueva agenda del gobierno, con la particularidad de que en este punto no solo se incluye la acción del Estado, sino que también se responsabiliza a la sociedad en su conjunto, de manera que el Gobierno pretende hacer esfuerzos “*buscando la integración plena de los Pueblos Indígenas, respetando sus diferencias y particularidades, para generar cambios culturales en todos los ciudadanos que habitan nuestro territorio*”<sup>142</sup>. Se plantea a la multiculturalidad en la sociedad como un cambio cultural para todos los ciudadanos para comprender y asimilar el carácter multicultural de la sociedad. Proponiendo mediante la difusión del informe de la CVHYNT a todos los establecimientos educacionales del país y modificaciones curriculares, la construcción de la multiculturalidad, que puedan evidenciar los valores de las diversas culturas para la construcción de nuevas relaciones. Creemos que con lo planteado por el gobierno se quita de la total responsabilidad al Estado de Chile de la injusta desposesión y discriminación hacia los pueblos indígenas. Además, se detalla una nueva política indígena urbana que se presenta como novedosa, y se formula ya que se da cuenta que es en los centros urbanos en donde viven alrededor del 70% de la población indígena, dejando atrás el estereotipo de los indígenas como sujetos rurales, y creando nuevos espacios para la política indígena y un nuevo sujeto de las políticas públicas, el indígena urbano. Y el último punto dice relación con la gestión del desarrollo integrado, el cual se preocupa de la implementación de proyectos de inversión pública y privados en tierras indígenas y en las áreas de desarrollo indígena. Se propone la creación de un código de conducta responsable, que se formará como un instrumento normativo con el establecimiento de un sistema de certificación obligatorio para inversiones públicas, pero voluntario para inversiones privadas.

---

<sup>142</sup> Idem, p.18

En este contexto, una de las preocupaciones principales será la solución de los conflictos entre indígenas y comunidad y otros actores privados y entes públicos. Lo que vendría a estructurar un modelo de convivencia entre distintos actores en un territorio que se disputa, sin reconocer los derechos ancestrales mapuche, además queda a disposición voluntaria para los entes privados quienes son los que mayor cantidad de tierras tienen bajo su propiedad en Wallmapu y los cuales generan la mayor destrucción de tierras y utilización de aguas.

Se cierra el informe detallando que se requiere de la construcción de un nuevo esquema de gobernabilidad que permita alcanzar el Pacto Social por la Multiculturalidad, siendo necesario que la sociedad en su conjunto participe en la construcción de este esquema. El gobierno de Bachelet compromete su máximo respaldo a esta iniciativa y a encabezar las acciones necesarias para lograr la mayor participación posible, asegurando su participación en los foros internacionales, y además “se privilegiará la posibilidad de obtener soluciones amistosas a las controversias; a este fin el Gobierno arbitrará las medidas que sean necesarias para progresar en las soluciones requeridas”<sup>143</sup>, así se priorizará el “diálogo como herramienta básica de cooperación, coordinación y solución de diferencias”<sup>144</sup>. En fin, se resume que para este gobierno “Es posible la construcción de un Pacto Social por la Multiculturalidad que permita enfrentar los desafíos que tiene el país de cara al siglo XXI. Se trata de una tarea difícil, pero el futuro desarrollo de Chile, integrado al mundo, en paz y con alta gobernabilidad, sólo será posible si ese Pacto se hace realidad”<sup>145</sup>. Sin embargo, las medidas que propone varias son lanzadas como promesas, y no se da cuenta de este pacto como una respuesta a las demandas del movimiento mapuche, de manera que se entiende como un pacto que principalmente busca la alta gobernabilidad del Estado de Chile, la correcta instalación del sistema neoliberal en territorio mapuche, de las políticas de gobierno y de las instituciones estatales.

Para Patricia Richards este documento “careció de medidas específicas para hacer efectivas las propuestas, y aunque esos pasos pusieran a Chile en sintonía con el neoliberalismo multicultural a nivel transnacional, es importante notar que pocos de ellos llegaron a institucionalizarse.”<sup>146</sup> Mientras que para Fernando Pairican “tras conocerse la “carta de navegación” del gobierno de Bachelet, se desprende de estas que como en otras ocasiones nada se planteaba sobre el derecho a la autodeterminación” de esta manera este gobierno se caracterizó por la continuidad de las políticas de Lagos, “hecho que se ratificó a mediados del año 2008, al aplicar la Ley Antiterrorista a militantes de la CAM y la ATM por movilizaciones que sobrepasaron los marcos de legalidad”<sup>147</sup>.

Así dichas políticas públicas, enmarcan su campo de acción en lo que sería el multiculturalismo neoliberal, lo que para Fernando Pairican, representa que los gobiernos de la Concertación recurrieron al modelo multicultural como una “estrategia económica, política, social y cultural para detener los avances por derechos fundamentales es una estrategia de contrainsurgencia

---

<sup>143</sup> Idem, p.21

<sup>144</sup> Idem, p.21

<sup>145</sup> Idem, p.22

<sup>146</sup> Richards, Patricia, 2016, p.151

<sup>147</sup> Pairican, Fernando, 2014, p.359

para evitar el empoderamiento del movimiento de resistencia mapuche.”<sup>148</sup> Así cuando se articula de mejor manera la vía rupturista del movimiento mapuche a partir de 1997, y con los gobiernos de la Concertación II se acrecienta el foco puesto en el multiculturalismo por el gobierno como mecanismo de contrainsurgencia, así “el multiculturalismo permite el perfeccionamiento del modelo económico que se basa en la etnicidad para crearla como aspecto de consumo. Aquello, como ha planteado Patricia Richards, no es más que otro tipo de racismo”<sup>149</sup>

Además si bien, la política de Bachelet toma en cuenta el Convenio 169 de la OIT aprobado el año 2008 en el Congreso Nacional, en específico lo que dice relación con que “Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”<sup>150</sup>. No toma en cuenta la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas publicada en 2007, adscrita por Chile y que refuerza lo planteado en el Convenio 169, en donde se estipula en su Artículo 04 que “Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas”<sup>151</sup>. En su Artículo 05 “Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.”. Artículos que no son tomados en cuenta para nada en la política “Reconocer”, para Pairican “Mientras el Estado reconocía oficialmente el despojo en la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, internacionalmente la utopía mapuche se legitimaba con la declaración de los derechos de los pueblos indígenas por la ONU, en 2007. La solución criminaliza dora demostraba la incapacidad de los gobiernos de abordar las demandas indígenas”<sup>152</sup>.

## Conclusiones

La política indígena de la Concertación dio inicio a un nuevo periodo político en las relaciones entre el Estado de Chile y los pueblos indígenas, durante los años en que se sucedieron cuatro gobiernos de esta coalición (1990-2010) se llevó a cabo la implementación de un nuevo modelo de administración de las diversidades culturales llamado multiculturalismo neoliberal, con esto comenzó el reconocimiento parcial de los derechos e identidades indígenas, acompañando “en

---

<sup>148</sup> Pairican, Fernando, 2018, p.167

<sup>149</sup> Idem

<sup>150</sup> Pairican 2014, 359

<sup>151</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007, p.5

<sup>152</sup> Pairican, 2014, p.388

la medida de lo posible” a la transición a la democracia, junto a eso, se dio también la instalación del sistema neoliberal en democracia, de manera ajustada, corregida y globalizada. Este modelo multicultural neoliberal ha llevado a ensalzar al pueblo mapuche a partir de sus características culturales como parte de la nación chilena, pero se han sometido sus territorios y a su pueblo al sistema neoliberal. El periodo de la Concertación prometió un desarrollo que tomará en cuenta las diversas identidades y repitió las promesas de generar una sociedad más democrática para todos y todas. Nos guiamos bajo la hipótesis de la constitución, en las instituciones, de un modelo multicultural neoliberal a partir de leyes y políticas públicas, que vino a establecer una nueva relación entre el Estado de Chile y el Pueblo/Nación Mapuche, en donde el primero impuso nuevos esquemas de dominación al Wallmapu (territorio mapuche). El trabajo se dividió en tres capítulos que permitieron abordar los tres objetivos específicos planteados.

En el primer capítulo, buscamos identificar las políticas públicas indígenas y los principales discursos desde la presidencia en el periodo de la Concertación, los cuales siguiendo a Chartier serían, las prácticas que constituyen los bienes simbólicos que producen significados. Y, a su vez, el ordenamiento del presidente como representante del Gobierno y del Estado de Chile, con el poder de “clasificar y designar”, quien marca y perpetúa la existencia de otros grupos en los límites del Estado/Nación en la construcción de representaciones. Y, por otra parte, siguiendo a Foucault, identificar la genealogía y la serie de acontecimientos que constituyen a la política indígena de la Concertación, para así poder dar cuenta de cómo se han formado, cómo se relacionan en los distintos gobiernos, y cómo se fue desarrollando el multiculturalismo neoliberal en Chile.

La genealogía construida de los gobiernos de la Concertación, nos permitió evidenciar las particularidades de las políticas públicas indígenas de cada gobierno con sus variaciones y similitudes, así se pudo constatar cómo estas eran elaboradas por el Poder Ejecutivo, para en un segundo momento pasar a un trámite legislativo en el Congreso Nacional. Con esto dimos cuenta del rol del presidente en la política indígena, como el representante del Estado/Nación y como una figura negociante con el Pueblo Mapuche, que mediante distintos actos responde a este pueblo, como garante de su desarrollo en democracia, implementando la administración del Estado a los diversos pueblos del territorio. Sin embargo, aunque estas políticas se construyen mediante una disputa de intereses, muchas veces contrapuestos, los cuales debieran ser tomadas en cuenta bajo el reconocimiento de la autonomía y de derechos históricos, se estructuraron en los cuatro gobiernos bajo un poder/hegemonía estatal, que prioriza sus intereses nacionales y por sobre todo económicos, en la construcción de políticas que supuestamente buscaban representar las diversas identidades del país.

Consideramos que es pertinente dividir el periodo de la Concertación en dos, ya que consideramos que la primera década (1990-2000) con la segunda (2000-2010) tienen una amplia diferencia en cuanto a su política indígena. El gobierno de Aylwin se evidencia como fundador de una nueva relación e institucionalidad indígena que prometía cambios mediante la Ley N°19.253 y la Conadi, cambios que no obstante, no se pudieron llevar a cabo principalmente por la oposición del Congreso Nacional. Pero después viene el gobierno de Frei,

quien priorizo las políticas económicas y desecho lo prometido y acordado por el gobierno anterior, volviendo a un clima de desconfianza y enemistad entre el pueblo mapuche y el gobierno. Este presidente, género un Pacto Ciudadano en donde prometió medidas subsidiarias hacia el pueblo mapuche, creando la imagen de un Estado que iba a colaborar con el trabajo indígena para lograr mejores condiciones, pero que no iba a transar con respecto a demandas que tenían que ver con autonomía territorial ni con respecto al derecho de decidir sobre sus tierras, para este presidente, todos eran chilenos por igual.

Con el primer gobierno, se pudo dar cuenta de la autonomía del Poder Ejecutivo para plantear las políticas indígenas, que, no obstante, se ven truncadas por el juego partidista que existe en el Congreso, de manera que el presidente como representante del Estado forma parte en los acuerdos con los pueblos indígenas, que muchas veces quedan solo en palabras por la incapacidad de convertirse en leyes o programas. Mientras que, en el segundo gobierno, también se evidencia esa figura del Poder Ejecutivo, pero en específico en las promesas y voluntades en la administración del gobierno, los cuales quedan marcados como una declaración de principios. Así también se da cuenta en el gobierno de Frei de una lógica que también se haría presente en los gobiernos siguientes. Mediante el pacto ciudadano, el presidente evidencia su poder como representante del estado y de los pueblos indígenas, generando un pacto que se supone entre dos partes, pero que en la práctica muestra cómo el gobierno, construye e interpreta las necesidades de estos pueblos según sus propios límites y los del multiculturalismo neoliberal. En este se evidencia de manera más explícita lo relacionado con los límites del sistema neoliberal como único sistema económico posible, que no permite disidencia, permitiendo la implementación de grandes empresas en territorio mapuche, como hidroeléctricas, forestales y empresas acuícolas. Y no se deja de lado la construcción de un Estado multicultural neoliberal en todo el territorio, con una sola nacionalidad, la chilena.

De este modo, los gobiernos siguientes continúan la senda de la política indígena de la elaboración de discursos, que marcan y limitan la existencia y las necesidades del pueblo mapuche, generando representaciones impuestas. No obstante, es en la siguiente década (2000-2010) que se instala con mayores fuerzas en las prácticas gubernamentales el multiculturalismo neoliberal y sus estrategias de dominación. Mediante programas económicos y discursos presidenciales, se presentaron políticas, como nuevos tratos o pactos. Los dos últimos gobiernos de la Concertación instalaron este nuevo modelo de administración de la diversidad cultural, para contener las demandas del pueblo mapuche, que ya había generado dos vías políticas, una institucional y otra rupturista. Siendo posible en el multiculturalismo, sin considerar las magnitudes, sólo la vía institucional, y así la vía rupturista más radical se vio fuertemente reprimida. Así el modelo dividía al movimiento político mapuche, disminuyendo sus fuerzas con estrategias de reconocimiento y folclorización para la primera vía y mediante la criminalización y represión para la segunda vía.

El gobierno de Lagos siguió el camino de Frei, en tanto priorizo el desarrollo económico neoliberal en territorio mapuche, no obstante, realizó cambios mediante la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, la cual buscó mediante un extenso informe, elaborar un precedente y

buscar soluciones para reconocer en la historia, el despojo territorial, cultural, económico y político que ha sufrido el pueblo mapuche en la historia republicana. Este presidente mediante una política de gobierno, intentó elaborar un nuevo trato con los pueblos indígenas buscando dejar atrás los desencuentros entre el Estado y el Pueblo mapuche. No obstante, este también busco segregar y no integrar en el debate a aquellos grupos que, mediante acciones rupturistas, buscaban la autodeterminación, los cuales fueron criminalizados y encarcelados muchos bajo la ley antiterrorista, con varios casos judiciales, operaciones policiales y mediáticas, y montajes para reprimir a estos y sus demandas. Así con este gobierno se constituyeron mediante discursos y políticas, la creación de dos nuevas representaciones para el pueblo mapuche, que se leen como dos estrategias de dominación, para las dos vías políticas que se proponen desde el pueblo mapuche.

El gobierno de Bachelet continuó con las políticas de represión y criminalización, continuando con la cárcel política para personas mapuche. Esta, sin embargo, reconoció en sus discursos y políticas, las verdades y recomendaciones de la CVHYNT, e intentó generar las bases para la construcción de un nuevo esquema de gobernabilidad, que aceptara a la sociedad multicultural como tarea del Estado, la sociedad y los pueblos indígenas. En este gobierno se vuelve a evidenciar la contraparte de los parlamentarios a avanzar en el reconocimiento de los pueblos del territorio, con la tramitación y publicación final en 2008 tras casi 20 años del Convenio 169 de la OIT.

Así estos dos últimos gobiernos abrazaron con más énfasis las ideas de la multiculturalidad mediante el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y la creación y adaptación de un nuevo modelo de administración para los pueblos indígenas. Pero continuaron con el desarrollo neoliberal mediante la garantía del correcto funcionamiento a las grandes empresas extractivistas, y con el Programa Orígenes que instaba por el desarrollo con identidad. Así en estos dos gobiernos se pronuncian dos relatos discursivos, uno culturalista multicultural que utiliza a la cultura, como eje articulador de las relaciones entre pueblos, y las construye e identifica bajo la hegemonía del Estado. Y otro desarrollista neoliberal, que propone el desarrollo económico/neoliberal de los pueblos indígenas para mejorar sus condiciones de vida, pero sin considerar sus opciones autónomas de desarrollo e imponiendo lógicas del mercado neoliberal.

El segundo capítulo nos permitió dar cuenta de cuál era el contenido del modelo multicultural neoliberal, como un sistema que se constituye en una sociedad postmoderna que mantiene relaciones y disputas con respecto a la construcción de las identidades. De manera que, dicho sistema se construye como un modelo de administración de las diversidades, escondiendo la hegemonía y el control del Estado sobre todas las identidades y disputas en el territorio, bajo la idea de un Estado multicultural/neoliberal, al generar los gobiernos, marcos normativos en donde si es permitido que se desenvuelven las identidades y otros espacios en que no están permitidas. Además se revisaron los planeamientos de intelectuales mapuche quienes buscan dar cuenta de la condición de su pueblo frente al Estado de Chile, los cuales contemporáneamente generan crítica y disputan el sentido que se ha dado en la construcción de las políticas multiculturales neoliberales, como también las construcciones narrativas e

históricas que pesan y estructuran a un pueblo que ha sido estudiado y utilizado con fines políticos, sociales, económicos y culturales por parte del sistema nacional para la correcta administración del gobierno y del Estado. Mediante la interpretación de estos intelectuales pudimos leer las políticas indígenas y comprenderlas como parte del dominio estatal que subordina sus identidades y también, dar cuenta del conflicto en la construcción de las representaciones, al momento de consolidarse una respuesta sumisa y otra resistente.

Pudimos evidenciar también con la elaboración de este capítulo, como se establece a nivel global la instalación del modelo multicultural como estrategia de administración gubernamental. Pero que cuenta con sus particularidades, según el país y el tipo de Estado, así como también con respecto a qué identidades buscan ser sometidas por el Estado/Nación y de qué manera. Existiendo un marco normativo global, representado en instituciones transnacionales, como la ONU y la OIT que generan programas a adoptar por los distintos estados, pero que son traducidos localmente en las legislaciones e instrucciones nacionales, como se evidencia en este trabajo.

Los distintos autores nos presentan su visión, la cual busca generar una auto representación del pueblo mapuche a partir de personas pertenecientes a ese pueblo, como la capacidad de hacer reconocer su existencia como nos dice Chartier. Así, el libro *Escucha winka*, se presenta como ejemplificador en el sentido de que pretende disputarle al no mapuche y al Estado Winka, el discurso que han construido sobre el mapuche. Figueroa Huencho, nos habla de este nuevo paradigma que, si bien ha permitido un nuevo espacio en las políticas, se ha quedado atrás bajo el entendimiento de viejos conceptos que elaboran una identidad y cultura estática sin considerar el proyecto político que estas identidades buscan realizar. Algo similar surge en el análisis realizado por Boccara y Bolados, los cuales realizan un estudio de caso más técnico, que evidencia las contradicciones del multiculturalismo, como un modelo de políticas superficiales que esconden la construcción de un estado que busca absorber a las identidades indígenas como parte de la historia e identidad nacional chilena. Antileo nos presenta la relación entre el multiculturalismo y el neoliberalismo, la que consolida un sistema estructurado de dominación a nivel mundial dominado por el capitalismo, creando un nuevo modelo de administración y nuevas formas de gobernabilidad coloniales. Sistema multicultural en donde prima los relacionado con la productividad y genera límites bien claros para las políticas públicas y para la sociedad indígena. Por último, Pairican nos habla de la relación entre el sistema multicultural y las políticas coercitivas, así para este, dicho sistema reconoce a las demandas indígenas, y las adopta según sus propios marcos, acepta ciertas demandas y las transforma en políticas públicas relacionadas a la cultura y al desarrollo, pero también rechaza ciertas demandas, como las reivindicaciones políticas autonomistas, y las persigue y reprime con cárcel.

Por último, el tercer capítulo, se pretende como uno de análisis más técnico de los componentes de la política indígena de los dos últimos gobiernos, se da cuenta de ese camino que genera representaciones de los pueblos indígenas mediante dos vías, por el cual trabajaron los gobiernos, por una parte, una política de reconocimiento parcial de los derechos de los pueblos indígenas que elaboró promesas en base a las recomendaciones hechas por el Informe de la

Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato. Y por otra parte el desarrollo del Programa Orígenes, que planteaba solucionar problemas de desarrollo indígena, mediante la construcción de planes y programas, con la inyección de capitales, esto hacia una cooperación entre los pueblos indígenas, sujetos intermedios y el Estado, que mantenía ocupados a los indígenas en trabajos de desarrollo que se relacionaban con la inserción al mercado y a la sociedad “nacional”.

Ambas vías de la política multicultural neoliberal, las pudimos evidenciar en las políticas de gobierno, *Nuevo Trato* y *Re-conocer*, las cuales como dijimos plantean un camino de reconocimiento de derechos, de desarrollo con identidad y de la elaboración de una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas. Llevando a cabo, las categorías de análisis propuestas, de un relato culturalista multicultural, que puso en el centro de la política indígena a la cultura, como el capital indígena que hay que rescatar y promover para el bien de Chile, como para la construcción de un estado y de una sociedad multicultural, que prioriza ciertos aspectos de la cultura para fines utilitarios de los gobiernos. Y el relato desarrollista neoliberal, que apuntaba al desarrollo de los pueblos indígenas por sus altos índices de pobreza, pero involucrando al sistema neoliberal en sus comunidades y territorios para integrarlos al mercado, como si fuese el único sistema posible de desarrollo, sin considerar ni aceptar sus propias ideas de desarrollo económico. Dichas políticas se presentaron como si fueran demandas elaboradas desde estos pueblos, pero ninguna de ellas contó con la participación ni representación indígena, siendo demandas elaboradas y supuestamente interpretadas por el Estado. Además, ambas políticas se presentaron en paralelo a las medidas represivas de los gobiernos que criminalizaron la protesta, encarcelando a una gran cantidad de personas mapuche y que también se llevaron la vida de varios comuneros mapuche en manos de las fuerzas del Estado, dando cuenta de una generación completa que se ve marcada por estos sucesos.

Se buscó construir el informe, mediante el análisis propuesto por Chartier que nos permitió dar cuenta de una serie de prácticas que buscaron apoderarse de los bienes simbólicos en la construcción de políticas, las que desembocaron en instituciones y políticas que elaboraron representaciones del pueblo mapuche de manera impuesta y forzada, encontrándose con una población que se adjunta a ellas y otra que sigue el camino de una lucha por la representación propia de su pueblo, sin modelos impuestos ni mediaciones políticas. Y también se siguió el análisis de discursos propuesto por Foucault, primeramente, de manera genealógica, para evidenciar la serie de acontecimientos que compusieron a la política indígena de la Concertación y cómo estas políticas se han formado, respondiendo a qué necesidades, y cuáles sus condiciones de aparición. Para posteriormente, ver en estos últimos dos gobiernos de la Concertación, de manera crítica, el conjunto que moldeó e instaló el sistema, sus límites, sus términos utilizados y a partir de qué ideas o postulados se afirmó. Con esto podemos responder a las interrogantes planteadas, y dar cuenta del sistema multicultural neoliberal como un sistema de dominación, con estructuras de dominación situadas en instituciones y políticas, que busca la creación de una identidad nacional que absorba las distintas identidades indígenas. Así el modelo pretende o figura poner en el centro a las distintas culturas de los pueblos indígenas, pero desde su reconocimiento particular, esto es, solo desde la cultura como aspecto diferencial, construyendo principalmente en lo estético, una nación multicultural. Así como también, desde

lo neoliberal, integrar a las sociedades indígenas al mercado “nacional” y mundial, siendo reconocidas como un capital diferente y una identidad particular que puede generar ganancias, a partir de la visión internacional de un Chile multicultural. Siendo el sistema multicultural neoliberal un sistema que se conduce a partir de la hegemonía del estado y de la hegemonía del mercado sobre las poblaciones indígenas.

Y por último planteamos, que este camino del multiculturalismo neoliberal no finalizó con los gobiernos de la Concertación, sino que se mantiene hasta la fecha. Con el fin de ese periodo asumió Sebastián Piñera (2010-2014) el cual profundizó el modelo mediante políticas de desarrollo, favoreciendo a las grandes industrias y continuó con la criminalización y represión al pueblo mapuche. Para después, en el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) profundizar e instalarse en el Estado el modelo, adoptando lo que ella llamó el *nuevo esquema de gobernabilidad*, nuevo esquema que se materializó con la creación en 2018 del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, el cual reconoce -en la ley- la diversidad de culturas en el territorio, pero de manera multicultural y neoliberal. Este reemplaza el otrora Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, y su principal objetivo será colaborar con el Jefe de Estado en el diseño, formulación e implementación de políticas, planes y programas que contribuyan al desarrollo cultural y patrimonial de manera armónica y equitativa en todo el territorio nacional, así suma en específico a su funcionamiento una política indígena de desarrollo cultural. Sus tres primeros principios dicen relación con la diversidad cultural y los pueblos indígenas, y en este se establece el reconocimiento cultural de los pueblos indígenas. Este ministerio que ya ha generado una batería de políticas culturales, se instala en la legislación nacional mediante la ley N°21.045 al multiculturalismo neoliberal en el país. Y así suma al Estado una nueva institución de dominación colonial, que busca complejizar las relaciones entre el pueblo mapuche y el Estado Chileno, creando un panorama más favorable para este último en el sentido del modelo multicultural neoliberal.

## Bibliografía.

- French-Davies, Ricardo, “Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad”, 2008, en Revista Nueva Sociedad, Chile, pp. 70-90
- Winchester, Lucy, “La formulación e implementación de las políticas públicas en ALC”, 2011
- Boccara, Guillaume y Seguel, Ingrid, “Políticas indígenas en Chile (siglos XIX Y XX) de la asimilación al pluralismo –el Caso Mapuche–1999. En Revista de Indias, Vol. LIX, n°217, año 1999.
- Calfuqueo Llancapan, Bernardita del Carmen, “Revisión de hitos en las políticas públicas y pueblo Mapuche en el periodo de la Concertación”. Tesis para optar al grado de magister en gestión y políticas públicas, 2011
- Molinet Huenchucura, Soledad, “La política indígena chilena durante los gobiernos de la Concertación (1990-2009): una mirada desde la dirigencia mapuche de la Región de la Araucanía”, 2011
- Meza-Lopehandia, Matías, “Comisiones presidenciales sobre la cuestión mapuche, desde 1990 hasta 2018”, Asesoría Técnica Parlamentaria, 2019.
- Pairican Padilla, Fernando, “Malon, la rebelión del movimiento mapuche (1990-2013), segunda edición, Editorial Pehuen, 2014.
- Vergara, Jorge, Gunderman, Hans y Foerster, Rolf, “Legalidad y legitimidad: ley indígena, Estado chileno y pueblos originarios (1989-2004)”, 2006
- Jameson, Frederic. “El Posmodernismo como Lógica cultural del capitalismo tardío”, 1991.
- Zizek, Slavoj. “Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional”, 1998
- Richards, Patricia. “Racismo. El modelo chileno y el multiculturalismo neoliberal bajo la Concertación (1990-2010)”, Editorial Pehuén, 2006.
- Antileo, Enrique, “Políticas indígenas, multiculturalismo y el enfoque estatal indígena urbano.” Revista de historia social y de las mentalidades volumen 17, 2013.
- Briones, Claudia; Cañuqueo, Lorena; Kropff, Laura; Leuman, Miguel. “Escenas del multiculturalismo neoliberal. Una proyección desde el Sur” En publicación; Cultura y Neoliberalismo, 2007.
- Figueroa Hunecho, Verónica. “El multiculturalismo en Chile: Algunas aristas y desafíos en el marco de las demandas del pueblo mapuche.” En revista Agenda Publica, 2008.
- Assies, Wiliam. “El multiculturalismo latinoamericano al inicio del siglo XXI.” Programa de cooperación internacional. Jornadas pueblos indígenas de América Latina. 2005.
- Boccara, Guillaume; Bolados, Paola. “¿Qué es el multiculturalismo? La nueva cuestión étnica en el Chile neoliberal.” Revista de Indias 2010 vol. LXX num.250, 2010.

- Arriaran, Samuel y Hernandez, Elizabeth. “El paradigma del multiculturalismo frente a la crisis de la educación intercultural” Cuicuilco número 48. Universidad Pedagógica Nacional de México, 2010.
- Pairican Padilla, Fernando. “Los Gobiernos de la Concertación y su política indígena: El multiculturalismo” En: “El Chile de la Postdictadura (1988-2018)” Revista Anales de la Universidad de Chile, Séptima Serie. N°15, 2018.
- Figueroa Huencho, Verónica. “Pueblos indígenas y derechos: una discusión a la luz de las políticas públicas desde el caso chileno” En: “Mapuche” Revista Anales de la Universidad de Chile, Séptima Serie. N°13, 2017
- Millacura Salas, Claudio. “Ricardo Lagos y el escenario desde el cual pensó su política indígena” En: “Mapuche” Revista Anales de la Universidad de Chile, Séptima Serie. N°13, 2017
- Pablo Marimán, Sergio Caniuqueo, José Millalén y Rodrigo Levil, “¡...Escucha, winka...! Cuatro ensayos de Historia Nacional Mapuche y un epílogo sobre el futuro” Editorial LOM, Santiago de Chile, 2006
- Vergara, Jorge Iván; Foerster, Rolf; Gundermann, Hans, “Instituciones mediadoras, legislación y movimiento indígena de DASIN a CONADI (1953-1994)”, 2005.
- Zapata Silva, Claudia, “Intelectuales indígenas en Ecuador, Bolivia y Chile. Diferencia, colonialismo y anticolonialismo, Editorial Lom, 2017.
- De Cea, Maite. 2018. “El Sendero de la Institucionalidad Cultural Chilena: Cambios y Continuidades”. *Estudios Públicos* 145.

#### Documentos:

- Ley N° 17.729, fecha de publicación: 26 de septiembre de 1972. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29250>
- Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas. Editado por el Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas. Primera edición, Santiago de Chile, octubre de 2007. Disponible en: [http://www.memoriachilena.gob.cl/602/articles-122901\\_recurso\\_2.pdf](http://www.memoriachilena.gob.cl/602/articles-122901_recurso_2.pdf)
- Decreto Supremo N°30. Fecha de publicación 27 de julio de 1990 del Ministerio Secretaría General de Gobierno. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=7833>
- Informe del Congreso Nacional de Pueblos Indígenas de Chile. Temuco, 1991. Editado por la Comisión Especial de Pueblos Indígenas. Disponible en: [http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/biblioteca/cat\\_view/88-documentos-transicion.html](http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/biblioteca/cat_view/88-documentos-transicion.html)
- Ley N° 19.253, fecha de publicación: 05 de octubre de 1993. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30620>
- Pacto por el Respeto Ciudadano, 5 de agosto de 1999. Disponible en: [http://www.archivochile.com/Gobiernos/gob\\_edo\\_freirt/de/GOBdefreirt0007.pdf](http://www.archivochile.com/Gobiernos/gob_edo_freirt/de/GOBdefreirt0007.pdf)
- Política de Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, 16 de abril de 2004. En <http://www.mapuche.info/mapuint/newtreat040400.pdf>

- Decreto Supremo N° 19, fecha de publicación: 18 de enero de 2001, Véase en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=182027>
- Decreto Supremo N°156, fecha de publicación: 25 de septiembre de 2001 Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=189808>
- Decreto N° 237 del Ministerio de Hacienda, fecha de publicación: 31 de marzo de 2001. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=189808>
- Informe final de evaluación del Programa Orígenes, junio 2004. Disponible en: [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-139541\\_informe\\_final.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-139541_informe_final.pdf)
- Síntesis Ejecutiva del Programa Orígenes, 2004. disponible en: [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-139541\\_r\\_ejecutivo\\_institucional.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-139541_r_ejecutivo_institucional.pdf)
- Re-Conocer, Pacto Social por la Multiculturalidad, 1 de abril de 2008. Disponible en: <http://www.intendencialaaraucania.gov.cl/filesapp/Pacto%20social.pdf>

## Anexos

- (Anexo 1) Integrantes de la Comisión Especial sobre Pueblos Indígenas, (CEPI): Directorio: Director: Don Jose Bengoa Cabello, Sub Director: Don Victor Hugo Painemal Arriagada, Secretario Tecnico: Don Javier Huenchullan Sacrista.
- Como representantes de las organizaciones indígenas: don Emilio Jimenez Mamani, don Antonio Mamani Mamani, don Alberto Hotus Chávez, don Aroldo José Cayún Anticura, don Domingo Piñaileo Pellao, don Saturnino Yevilao Carileo, don Camilo Quilamán Turra, don Juan Quepuán Huaiquil, don José Santos Millao Palacios y don Raúl Rupailaf Maichín.
- Como representantes del Gobierno: don Francisco Huenchumilla Jaramillo, por el Presidente de la República: don Hugo Ortega Tello, por el Ministro de Agricultura; don Domingo Curaqueo Silva, por el Ministro de Educación; don Roberto Schultz Lorca, por el Ministro de Bienes Nacionales; don José Aylwin Oyarzún, por el Ministro Secretario General de Gobierno; don Miguel Castro Challepa, por el Intendente de la I Región; doña Blanca Rosa Rivera Flores, por el Intendente de la VIII Región; don Jorge García Oliveros por el Intendente de la IX Región; don Eliseo Cañulef Martínez, por el Intendente de la X Región y don Jacobo Hey Paoa, Gobernador de Isla de Pascua.
- (Anexo 2) Integrantes de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato: Patricio Aylwin Azocar (Presidente), Antonio Alcaful Canquil, Jose Bengoa Cabello, Sandra Berna Martinez, Juan Claro Gonzales, Obispo Sergio Contreras Navia, Enrique Correa Rios, Armando de Ramon Folch, Alberto Hotus Chavez, Francisco Huenchumilla Jaramillo, Aucan Huilcaman Paillan, Carlos Inquiltupa Tito, Felipe Larrain Bascuñan, Jose Llancapan Calfucura, Adolfo Millabur Ñancuil, Jose Santos Millao Palacios, Sonia Montecino Aguirre, Samuel Palma Manriquez, Carlos Peña Gonzales, Ivonne Quispe Osorio, Galvarino Raiman Huilcaman, Ricardo Rivadeneira Monreal, Victor Caniullan Coliñir, Jose Quidel Lincoleo, Rosamel Millaman Reinao, Juan Carlos Mamani.

