



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE FILOSOFIA Y HUMANIDADES
ESCUELA DE POSTGRADO

Pueblos Indígenas en Ecuador y Chile en el Siglo XXI: Una mirada desde las matrices y sentidos de la acción del Estado.

Tesis para optar al grado de Magíster en Estudios Latinoamericanos.

Mathilde Bourguignat Hoecker.

Profesor Guía: José Luis Martínez Cereceda.

Santiago de Chile, Julio 2013.

Pueblos Indígenas en Ecuador y Chile en el Siglo
XXI: Una mirada desde las matrices y sentidos de
la acción del Estado.

Resumen.

La presente investigación versa en torno a la problemática asociada a la denominada “cuestión indígena” y su vinculación con el Estado, en particular con el Poder Ejecutivo, y las sociedades nacionales, tema que ha marcado la agenda del continente desde hace ya varias décadas.

En esta investigación se propone una perspectiva de análisis crítico de la construcción de las políticas públicas y respuesta estatal, basada en los estudios culturales y desde la vereda de las teorías postcoloniales, realizado esto mediante una revisión de documentos públicos; Se toman como textos las constituciones políticas de Chile y Ecuador vigentes al año 2013, así como leyes sectoriales que regulan la relación del Estado con los pueblos indígenas y las visiones de las instituciones estatales específicas.

En ellos se revisa el uso y oportunidad de conceptos tales como “plurinacionalidad”, “multiculturalidad” o “interculturalidad”, cuyo resultado del análisis lleva a concluir que es posible identificar dos formas distintas de relación del Estado con los pueblos indígenas, donde Chile mantiene las estructuras coloniales y los reconocimientos “coyunturales” de los pueblos indígenas, mientras que Ecuador se ha adentrado en un proceso paulatino de descolonización cristalizado principalmente en la constitución del año 2008; las consecuencias de ésta se verá a futuro.

Por último, señalar que esta investigación de tesis fue realizada por la antropóloga social chilena Mathilde Bourguignat Hoecker, cuyo interés por esta temática lleva más de 10 años, buscando con esta investigación, contribuir a reflexión y debate acerca de la forma en cómo los pueblos indígenas participan y forman parte de la República de Chile y Ecuador, el reconocimiento de su existencia en tanto pueblos y, en esa medida, el tipo de relaciones entre el Estado, la sociedad nacional y los indígenas que viven en un mismo espacio nacional.

Primero, quisiera agradecer a mis padres, sin los cuales no hubiese podido llevar a cabo este proyecto. A mi hija Antonia, que me ha llenado de energía vital para crear y recrear. A mi comadre Kive, por su cariño y soporte. Luego a Myriam, Marieta y Olaya, cuya ayuda y apoyo fue determinante en este proceso. Sigo con mis profesores, en especial José Luis y Claudia por su tiempo y guía, pero sobretodo, por su calidad humana.

“Este dilema colonial fue planteado crudamente por Gayatri Chakravorty Spivak cuando se preguntaba: “¿Pueden hablar los subalternos? En un país de sorderas coloniales, quizás valdría la pena invertir la pregunta: ¿pueden escuchar las élites dominantes lo que dicen los subalternos cuando hablan? Quizás aquí reside el por qué de la lucha simbólica, y de la propia violencia como lenguaje”.

Silvia Rivera Cusicanqui, “Oprimidos pero no vencidos”. La Paz, 2010.

Índice.

	Título	Página
I.	Introducción.	1
1.	Objetivos.	3
2.	Hipótesis: El punto de partida.	4
3.	Para el lector.	5
II.	Estado, políticas públicas y pueblos indígenas: veredas.	10
III.	Propuestas teóricas, conceptos y bases de la reflexión.	16
1.	Teorías postcoloniales como punto de inflexión.	16
2.	“Multi”, “pluri” e “inter”: Lugares y tipos de construcción de políticas públicas para pueblos indígenas.	23
3.	Algunos conceptos, diversas ideas.	30
IV.	Trayectorias, procesos, historias.	36
1.	América Latina.	36
2.	Chile.	40
3.	Ecuador.	47
4.	En síntesis.	52
V.	Documentos, cruces y perspectivas: el análisis.	54
1.	Constitución política de la República de Chile.	55
2.	Ley 19.253 ó Ley Indígena de la República de Chile.	58
3.	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI).	65
4.	Constitución política de la República de Ecuador.	66
5.	Ley Orgánica de las instituciones públicas de pueblos indígenas del Ecuador que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales de la República de Ecuador.	73
6.	Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE).	75
VI.	Resultados, propuestas, provocaciones.	78
	Bibliografía	86

I. Introducción.

La conocida “cuestión indígena” y su vinculación con el Estado, en particular con el Poder Ejecutivo y las sociedades nacionales, ha marcado la agenda del continente desde hace ya varias décadas.

El concierto internacional ha puesto en la discusión aspectos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas, con temáticas asociadas a la autonomía, participación, autogestión, etnodesarrollo, multiculturalidad, plurinacionalidad e interculturalidad, por nombrar algunas aristas. Paralelo a esto, el protagonismo alcanzado por las comunidades y movimientos sociales indígenas en el quehacer interno de cada país ha ido creciendo, llegando a constituir una de las problemáticas relevantes en la construcción social del continente y, por tanto, de la acción estatal.

Junto a lo anterior, es un hecho el que los pueblos indígenas ya no están relegados a los espacios rurales, aislados, lejos de las nuevas tecnologías, de las comunicaciones o fuera de los debates académicos, sino que se han transformado en un sujeto inserto en redes sociales nacionales e internacionales, cuyos miembros son en su mayoría conscientes de sus derechos individuales y colectivos, cruzado todo esto por un proceso de fortalecimiento y, en algunos casos, reconstrucción identitaria en tanto miembros de un pueblo indígena.

En este contexto, resulta relevante observar la relación que los Estados latinoamericanos, en particular el Poder Ejecutivo de éstos, han establecido con los distintos pueblos indígenas habitantes de sus territorios, así como también el trato propuesto desde los pueblos con dichos Estados y sociedades nacionales. Los dos, Estado y pueblos indígenas, han establecido formas de vinculación mediadas por políticas públicas y programas dirigidos a indígenas; es necesario convenir en el hecho que dichas políticas no son necesariamente una política pública o política de Estado, sino también programas de gobiernos y/o proyectos focalizados para dar respuesta a

demandas, coyunturas o conflictos de un sector de la población y que impactan en el conjunto del país.

Dicho lo anterior, la problemática a abordar en la presente investigación versa en torno a uno de los aspectos del proceso mediante el cual se ha ido dando forma a la situación actual de los pueblos indígenas en el continente vinculado a la edificación de políticas públicas sectoriales y/o nacionales, manifestadas en documentos oficiales que se han diseñado para abordar las áreas temáticas particulares de dicha población. Esto último se sustenta en la idea de que dichas políticas y programas forman parte de un conjunto de relaciones sociales y son el resultado de éstas. Cabe señalar que los contextos históricos, políticos, económicos y culturales son determinantes para abordar este análisis, así como la relación de los pueblos indígenas con los Estados pues estos han sido uno de los interlocutores más significativos para dichos pueblos y su acción ha marcado sus trayectorias y devenir.

En relación con la elección de Chile y Ecuador, se debe a dos elementos. El primero es la cercanía estadística -en términos numéricos- a partir de información Censal, del porcentaje de población indígena de ambos países (entre un 10% y un 15% según cifras oficiales de los respectivos Estados) en cuanto a la presencia de estas poblaciones en el marco de las respectivas repúblicas. También está el hecho de que estas cifras son debatidas por las organizaciones indígenas que las ubican entre un 20% y un 30%.

El segundo elemento que primó en esta elección, dice relación con el protagonismo e injerencia de los movimientos sociales indígenas en el acontecer nacional de cada país y su incidencia en el tipo y forma de diálogo con el Estado que es distinto en cada uno de estos países pese a tener movimientos sociales indígenas fuertes. Referido a esto último, en Ecuador los movimientos sociales integrados mayoritariamente por indígenas, han movilizadado a un porcentaje importante de la población nacional, consiguiendo avances importantes en cuanto a su inclusión política. Además, los indígenas se han convertido en una fuerza social puesto que buscan el “buen vivir” no sólo para sus pueblos, sino

para el conjunto de la sociedad (indígenas y no indígenas), sosteniendo discursos y acciones inclusivas que han logrado destituir presidentes y alcanzar cambios constitucionales que fortalezcan a la ciudadanía y, en particular, a los pueblos indígenas.

Chile, en tanto, pese a tener un movimiento indígena que se ha mantenido presente en el debate nacional (sobretudo a partir del denominado “conflicto mapuche”), los cambios en los últimos 20 años han sido parcializados, específicos para algunos aspectos de la existencia de los pueblos y no incluidos en la sociedad en su conjunto, como veremos en el desarrollo de la presente investigación.

El periodo seleccionado (años 2000-2010) se vincula al dinamismo, protagonismo y espacios de acción alcanzados por los movimientos sociales indígenas, sus comunidades y representantes, que han obligado a los estados a dar respuesta a sus demandas.

1. Objetivos.

La presente investigación comenzó por la pregunta acerca de cuáles serían las matrices conceptuales¹ de las políticas públicas dirigidas a pueblos indígenas en América Latina en la primera década del siglo XXI, vistas éstas como partes de un proceso sociocultural, político y económico, respecto de la forma de entender la relación entre el Estado y los pueblos indígenas. En esta misma línea, surgieron interrogantes tales como cuáles han sido los objetivos planteados por éstas, cómo se construyen e implementan dichas políticas, qué principios económicos, políticos y sociales abren paso a cierto tipo de respuestas a las demandas indígenas que por siglos han “perturbado” el orden nacional.

¹ Se entenderá por “Matriz Conceptual”, el sentido, principios, aparato conceptual e ideología que conduce u orienta una determinada acción del Estado a través de sus políticas públicas.

A partir de las preguntas y de este marco propuesto, se planteó que el objetivo general de la presente investigación es *Identificar las matrices conceptuales que subyacen y sustentan la elaboración de las Políticas Públicas para Pueblos indígenas en Chile y Ecuador en la primera década del siglo XXI, situándolas en el contexto en que estas se han gestado.*

Para llevar a cabo dicho objetivo, se han propuesto los siguientes objetivos específicos:

- a) Caracterizar el contexto económico, político y sociocultural en que se han gestado las políticas públicas para pueblos indígenas de Chile y Ecuador (años 1985-2010), a fin de revelar los elementos de este marco que permiten comprender las definiciones primordiales de dichas políticas.
- b) Conocer la trayectoria de la relación y tipo de vinculación de cada estado nacional con los pueblos indígenas presentes en Chile y Ecuador desde la última década del siglo XX y primera del siglo XXI.
- c) Conocer el proceso de articulación y posicionamiento de los movimientos sociales indígenas en cada país, entendiendo que ésto constituye un elemento relevante que incide en la definición de estas políticas y sus contenidos.
- d) Conocer la institucionalidad sectorial del Estado destinada a trabajar con pueblos indígenas en cada país y a cargo de las políticas sociales para pueblos indígenas, con el fin de entender el marco y dinámica institucional en que dichas políticas fueron gestadas en tanto esto impacta en las formas específicas que estas adquieren.
- e) Identificar los principales conceptos utilizados desde el Estado, a través de sus políticas públicas, en su relación con los Pueblos indígenas de Chile y Ecuador en los primeros decenios del siglo XXI y las implicancias de su uso para la acción estatal.

2. Hipótesis: El punto de partida.

La presente investigación se sustenta, primero, en la hipótesis de que el diseño, elaboración y ejecución de las políticas públicas para pueblos indígenas en Chile y

Ecuador, obedece a una determinada matriz conceptual que las organiza y al contexto económico, político y sociocultural en el que estas se gestan. Dicho de otro modo, este estudio presume que estas políticas para pueblos indígenas impulsadas por los Estados, al no ser neutrales, impactan e inciden en la autoconstrucción de dichos pueblos y su identidad. Al mismo tiempo, y en la misma medida, tanto en Chile como en Ecuador, las políticas públicas y programas para pueblos indígenas responden a una relación y diálogo de los pueblos indígenas (principalmente articulados en movimientos sociales) con el Estado y, asimismo, con una sociedad nacional construida bajo ciertas lógicas propias de las dinámicas socioculturales de cada uno de los países. En este sentido, al revisar dichas políticas sería posible comprender estas relaciones y sus trayectorias en un proceso dado en un tiempo y espacio específico.

3. Para el lector.

Esta investigación fue realizada en Santiago de Chile por una antropóloga chilena en el año 2013; el lugar de enunciación es relevante cuando el marco referencial sobre el cual se instalan y buscan resolver las interrogantes de esta investigación son los estudios culturales y las teorías postcoloniales latinoamericanas –principalmente-. Dicho lo anterior, este estudio busca contribuir desde otra vereda y perspectiva a mirar a los Pueblos indígenas en América Latina, a partir de “paradigmas otros”, parafraseando a W. Mignolo (Mignolo, 2003). Se trata pues del vínculo formador del Estado con la sociedad civil, con las denominadas “minorías étnicas”, su interrelación y las estrategias resultantes que dan vida a los países desterritorializados por la globalización y a la vez en la lucha de su reterritorialización por los pueblos del tiempo actual.

Siguiendo con este espacio aclaratorio y, de alguna manera declaratorio, resulta necesario esclarecer que el análisis de la información recabada con el objeto de llevar a cabo este estudio, no consideró todas las políticas públicas, como las de salud ni educación intercultural pues no tienen el mismo lugar institucional en Chile que en Ecuador. Desde esta perspectiva, se abordó la problemática social desde una perspectiva

metodológica que permite el acceso a la complejidad del fenómeno estudiado y así determinar los alcances y perspectivas a partir de una mirada procesual y contextual.

A este respecto, los aportes de la Escuela de Birmingham y el desarrollo de su concepto de “Estudios Culturales” entregan herramientas pertinentes para analizar la información seleccionada desde lo textual hasta lo semántico, investigando el sentido de los valores culturales que expresan (Muñoz, 2009).

Para entender los aportes de Birmingham, es necesario comprender el contexto histórico y la situación de las Ciencias Sociales durante el período de post- guerra, ya que desde la década de los 50`s, se comienza a gestar en Inglaterra, un nuevo análisis de los procesos socioculturales europeos, que permite interpretar la transformación de una serie de prácticas sociales y sentidos asignados a una nueva realidad levantada por ciudadanos que estaban reconstruyendo sus ciudades, sus entornos, sus comunidades. Bajo ese contexto, se provoca un remezón teórico y metodológico, y son varios autores (E.P.Thompson, Stuart Hall, Richard Hoggart) los que vuelven a estudiar las familias obreras, los nodos formativos de cultura, los referentes morales primarios para lograr estabilizar el suelo conceptual tan dañado debido a la Guerra y sus infinitos efectos sociales (Muñoz, 2009).

La creación del Centro para Estudios Culturales Contemporáneos en Birmingham Reino Unido en 1964, cierra las filas de esta escuela frente a lo que se considera durante esa época un imperativo: el concepto de Hegemonía de Antonio Gramsci, quien advierte que este sistema se provee de diversos grupos culturales que son regidos o dominados por otros a través del sentido común, las prácticas diarias y las creencias compartidas. Para los Estudios Culturales, el concepto de hegemonía cobra particular relevancia dada la capacidad de manipulación ideológica de los medios de comunicación. La integración de este referente cultural, marca un antes y un después en la investigación social y en la relevancia de estudiar las transformaciones tecnológicas y sus efectos en las comunidades (Muñoz, 2009).

Con estas premisas, se logra consensuar que el objetivo de los Estudios Culturales es “definir el estudio de la cultura propia de la sociedad contemporánea como un terreno de análisis conceptualmente importante, pertinente y teóricamente fundado. En el concepto de cultura cabe tanto los significados y los valores que surgen y se difunden entre las clases y los grupos sociales, como las prácticas efectivamente realizadas a través de las que se expresan valores y significados en las que están contenidos” (Quirós, 2003). De esta forma, los Estudios Culturales apuntan sus intereses hacia las prácticas culturales y su relación con el poder, la vinculación de las subculturas con la clase dominante y hacia las estrategias de consenso, resistencia y negociación cultural.

En ese sentido, esta investigación se inserta en la búsqueda de diversos significados en los documentos estudiados y la interpretación de las diferentes lecturas que éstos pueden tener. Al respecto, una de las influencias más claras sobre temas de dominación y resistencia para la Escuela de Birmingham, la aporta el legado de Louis Althusser, quien a través de los “Aparatos Ideológicos del Estado” establece que existe un cruce entre ideología emitida v/s ideología recibida dada la manipulación de los mensajes (Quirós, 2003). Asimismo, se rescatan los análisis de Roland Barthes quien busca detectar y criticar los estereotipos en el ámbito lingüístico, ya que el lenguaje es un proceso determinado por la norma (Ibíd). Evidentemente, estos enfoques teórico metodológicos, resultan muy pertinentes para el análisis propuesto para esta investigación pues relevan desde los contenidos aquellos “no declarados” que dan sentido a las propuestas de las políticas públicas que el Estado ha diseñado para los pueblos indígenas en Chile y Ecuador, en particular en el siglo XXI. Así, este marco permite develar claves que nos conducen a la o las matrices conceptuales que dan origen, orientan, construyen y explican la acción del Estado con los pueblos indígenas, lo que constituye el objetivo último de esta investigación.

Para el caso particular del trabajo con indígenas, es necesario adoptar una metodología que permita dar cuenta de la complejidad de los fenómenos socioculturales asociados a estos grupos humanos. En este sentido, la elección de las herramientas y perfiles de la

información para esta investigación se enmarca en el mismo rumbo que ha tomado la investigación social en los últimos años, referida a una exigencia de ajustar los instrumentos para lograr recabar datos cada vez más específicos, locales y precisos, que sean más eficaces a la hora de analizar fenómenos dinámicos. La investigación social actual se encuentra en “el quinto momento” (Álvarez-Gayou, 2003), es decir, permanece la preocupación por la representación del otro, surgen nuevas epistemologías provenientes de grupos antes silenciados y se visualiza un futuro de una investigación más vinculada con la acción y con mayor crítica social (Álvarez-Gayou, 2003). Es desde aquí donde se entiende la problemática de esta investigación.

Para esto se requirió organizar la estrategia que permitió delimitar y acotar el campo de estudio, ya que se trata de una temática que tiene múltiples desarrollos teóricos y conceptuales y por tanto, es fácil perderse en el análisis y objetivos de esta investigación. Es por esta razón que se optó por realizar una revisión documental, con la finalidad de identificar la información relevante, procesar su contenido y finalmente sistematizarlo, asociando los conceptos y definiciones teóricas de alguna de las categorías de análisis definidas para su comprensión. La revisión documental permite identificar el estado del arte de un tema, recurriendo a la búsqueda sistemática de información en fuentes accesibles al investigador en diferentes medios de comunicación (Valderrábano, 2004). En relación a esta investigación, la mayoría de los documentos requeridos pertenecen a fuentes públicas, del ámbito académico y organismos internacionales del sistema de Naciones Unidas, en su mayoría con disponibilidad en archivos o en línea en diferentes formatos. Resultan particularmente trascendentes los textos de políticas públicas de desarrollo para pueblos indígenas producidos en el seno de las instituciones estatales mandatadas para trabajar con los indígenas, entre los años 1998 y 2010.

Para complementar metodológicamente lo anterior, se realizaron entrevistas de control semi-estructuradas a informantes calificados de diferentes organismos e instituciones que puedan aportar o revalidar los datos obtenidos de los textos a analizar en esta

investigación. La entrevista de control tiene la finalidad de corroborar los hallazgos arrojados por la revisión documental mediante la aplicación de una pauta semiestructurada de preguntas muy específicas. La idea no es abrir temas, sino cerrarlos y confirmarlos en la línea de análisis, por ende, la idoneidad de los entrevistados se torna crucial ya que sus aportes deben ser puntuales, analíticos y no generales. Cabe señalar que, la decisión de aplicar este tipo de entrevistas, se debe a las fortalezas y posibilidades que otorga el instrumental, ya que las entrevistas cualitativas proporcionaron una lectura de las políticas públicas y los pueblos indígenas a través de la reconstrucción del lenguaje, en el cual los entrevistados expresan sus pensamientos e ideas y por tanto, su conocimiento e interpretación de los hechos sociales (Vela, 2001). En el caso particular de las entrevistas semi-estructuradas, a través de una pauta de entrevista permiten extraer contenidos en tiempos acotados, de forma que el investigador mantiene la conversación enfocada sobre un tema en particular y le proporciona al informante, el espacio y la libertad suficiente para definir el contenido de la discusión (Bernard, 1998). Dicho de otro modo, si bien este tipo de entrevistas no posee preguntas o un orden determinado, se va guiando la conversación de acuerdo a tópicos o temas necesarios de ser abordados en el contexto de la investigación. Así, se trata de una conversación informal pero en la que son incorporadas las preguntas requeridas por el investigador (Valles, 2002).

Con todo lo anteriormente expuesto, se identificaron conceptos, sus usos y oportunidad de los términos Pueblo, Territorio, Autodeterminación, Plurinacionalidad, Interculturalidad, Comunidad Indígena, Multiculturalidad, Diversidad Cultural, Etnias, Tierras Indígenas, Participación, Desarrollo Integral, Desarrollo con Identidad, por nombrar los más significativos. La relevancia de estos términos dice relación con la posibilidad de develar, a través de ellos, posturas teóricas que dan cuenta de una determinada forma de analizar, comprender y actuar que han tenido los Estados de Ecuador y Chile, a través de sus gobiernos, en el primer decenio de los años 2000. Esto último permite, por tanto, responder a la pregunta que ha iniciado esta investigación, mostrando además los campos de acción política y económica por parte de los Estados,

que subyacen a dichas matrices. Para ello en el marco teórico de este estudio, se abordará cada concepto y sus interpretaciones de acuerdo al marco contextual en el que han sido elaborados.

Para todo lo anterior, se ha ordenado este documento primero mostrando algunas miradas o perspectivas acerca del Estado, mediante sus políticas públicas, y los pueblos indígenas en América Latina. El capítulo siguiente se centra en proporcionar un marco teórico conceptual que sostiene el análisis y conclusiones de esta investigación, ambos capítulos presentados después de una breve síntesis del contexto y trayectoria de la relación de los pueblos indígenas con los Estados de Chile y Ecuador desde los últimos decenios del siglo XX.

II. Estado, políticas públicas y pueblos indígenas: Veredas.

Para comenzar a adentrarse en el tema de esta investigación, me propongo aquí exponer una serie de perspectivas y miradas, aunque por cierto no de todos los autores y debates, que se han desarrollado acerca del Estado, expresado a través de sus políticas públicas, y los pueblos indígenas. Para lo que sigue desde acá en más, entenderemos las políticas públicas como “(...) una intervención o un conjunto de medidas estratégicas, continuas y coherentes –procedente de entidades públicas- que han sido formuladas explícitamente a través de procedimientos establecidos y que implican un determinado grado de obligatoriedad. Puede tratarse de una intervención o de una serie de acciones estratégicas de uno o varios poderes del Estado o de sus para el beneficio de la población o para un determinado grupo de ciudadanos y ciudadanas, en un sentido específico” (Meentzen, 2006: 19).

Aclarado lo anterior, la primera perspectiva que quisiera revisar es aquella que busca identificar cómo la temática de los pueblos indígenas ha o no permeado los distintos poderes del Estado y sus reparticiones sectoriales. A este respecto, el Fondo Indígena señala que las tendencias de las instituciones estatales y políticas públicas dirigidas a esta población paulatinamente han incorporado la temática indígena en el quehacer de los Estados a partir de los últimos 65 años, momento en el cual se concretó el Primer Congreso Indigenista Interamericano en México (Zúñiga, 2007). En este sentido, a pesar de la perspectiva crítica expuesta en este artículo, el autor señala que tras la investigación llevada a cabo por el organismo del que emana el estudio, se ha podido constatar un cambio significativo en cuanto al espacio ocupado por las temáticas indígenas a partir de la década de 1950 a la fecha, logrando incluso la transversalización del tema dentro del aparato estatal (Ibíd.), dotando de un particular optimismo a esta mirada.

Otro elemento propuesto, es la revisión del estatus y jerarquía que las instituciones destinadas a pueblos indígenas tienen en el aparato estatal, pues denota el “lugar y tipo

de relaciones que ‘lo indígena’ ha mantenido con el Estado y sociedades nacionales (...)” (Zúñiga, 2007: 16). En Latinoamérica la situación es diversa, es decir, pasan de tener rangos ministeriales a ser programas asociados principalmente con las metas para la superación de la pobreza. En el caso ecuatoriano las instituciones tienen un rango ministerial, donde además hay instancias de participación política y toma de decisiones vinculantes con el Estado. Así por ejemplo, el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador (CODENPE) “ejecuta y propone, en un marco de cogestión entre el Estado y las nacionalidades y pueblos , programas de desarrollo integral y sustentable” (Ibíd: 24). En Chile por su parte, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena no tiene rango ministerial ni se vincula a la participación política de los pueblos indígenas en la toma de decisiones concernientes a su futuro (Zúñiga, 2007).

Sin embargo, hay autores que al revisar las distintas políticas públicas para pueblos indígenas de América Latina, señalan que es posible observar la constante en la mayor parte de los países, de ser más bien sectoriales que transversales y generalmente acciones circunscritas a un gobierno específico y sus áreas programáticas más que una acción sostenida en el tiempo; estamos pues, hablando de “políticas de gobierno” más que de Estado (Meentzen, 2006). Es importante señalar que este fenómeno paulatinamente se está intentando revertir (Zúñiga, 2007).

Otra mirada, una de las más significativas por el número y extensión de las publicaciones, es la perspectiva de los derechos de los pueblos indígenas (políticos, económicos, culturales, sociales y territoriales), ya sea para mirar las políticas públicas y/o la acción del Estado en sí misma, como también revisando las trayectorias de los mismos movimientos indígenas, sus etnicidades, historicidad y la propia respuesta a las acciones estatales. Es indiscutido el hecho de que las organizaciones sociales indígenas han ido alcanzando un creciente grado de articulación y fuerza, un mayor empoderamiento y fortalecimiento de su sociedad civil, lo que ha determinado su trascendencia en los espacios nacionales. Esto último ha implicado el que una parte

significativa de las demandas de los pueblos indígenas trasciendan como parte de las preocupaciones de los Estados y del resto de las organizaciones de la sociedad civil, en parte debido al rol de interlocutor del Estado con las personas (Bello, 2004). En esta medida, las políticas públicas para pueblos indígenas aparecen entonces como una respuesta a las demandas y conflictos del Estado con los pueblos indígenas, pues las políticas públicas manifestadas a través de sus programas y proyectos, representan la “cara visible” del Estado y de las instituciones democráticas nacionales y, por tanto, en ellas se sostienen las relaciones de los pueblos indígenas entre sí, con el Estado y con la sociedad nacional (Ibíd.). Esto último es de alta relevancia para la problemática propia de esta investigación pues el impacto de la acción estatal, en forma intencionada o como efecto no esperado, puede dinamizar o destruir las relaciones y lógicas propias de las mismas comunidades, así como también afectar significativamente la organización social y política de dichos grupos (Bello, 2004). Esta relación creada puede implicar la mantención de los esquemas de imposición del poder y de relaciones subordinadas, así como también potenciar la participación efectiva, empoderando a los pueblos indígenas (Ibíd.).

A este respecto, la generación de políticas públicas para pueblos indígenas que han diseñado los Estados latinoamericanos, se debe principalmente a la acción propia de dichos pueblos y la presión que ejercen sus movimientos sobre las sociedades nacionales, la política y, en esta medida, sobre el Estado. Sin embargo, y junto a lo anterior, si se realiza una mirada crítica a las razones “menos conocidas” u “obvias” por las cuales se ha puesto en la agenda política y social el tema indígena, éstas generalmente se vinculan a las políticas macroeconómicas y al sistema neoliberal como uno de los factores preponderantes que hacen necesario el orden social. Esta idea pone al descubierto la preocupación por el conflicto social, o más bien el control del mismo, pues este se agudiza a partir de la existencia de acceso desigual a los recursos naturales (Meentzen, 2006).

En esta misma dirección, la perspectiva con la que se ha abordado esta complejidad desde el Estado, en particular del Poder Ejecutivo, más bien refiere a la visión del problema indígena desde la “carencia”, desde la óptica de la superación de la pobreza dado que las estadísticas han mostrado de los indígenas latinoamericanos son los más pobres entre los pobres (Castro, 2003; Avaria 2003). Así las cosas, resulta fundamental por una parte, contener el creciente grado de conflictividad reflejado en los movimientos sociales protagonizados por los pueblos indígenas, y por otra cumplir con los “estándares” internacionales de desarrollo humano que implican por cierto superación de la marginalidad y pobreza (Avaria, 2003). Esta mirada del Estado no ha logrado contener o resolver las problemáticas vinculadas a los pueblos indígenas, pues tras esto funciona un paradigma económico o “proyecto” del Estado que remite al acceso a bienes y servicios establecidos por un “otro” hegemónico y que no necesariamente corresponde con las necesidades propias de cada pueblo (Bello, 2006). Así, las políticas públicas de los Estados nacionales latinoamericanos, mayoritariamente han estado cruzadas por una visión del indígena que es fundamentalmente exógena.

Junto con lo anterior, es indispensable esclarecer que no hay una sola política pública para pueblos indígenas, sino más bien “políticas”, las que no siempre tienen una convivencia “coherente” (Castro, 2003). Ejemplo de aquello es la divergencia entre los programas de educación y salud intercultural del Estado de Chile, por ejemplo, y la aplicación de la Ley de seguridad interior del Estado ante la demanda mapuche en las regiones del sur de ese país. Así, ocurre también con la Constitución y políticas públicas para pueblos indígenas de Ecuador y las políticas extractivistas en manos de empresas transnacionales emplazadas en el corazón de los territorios indígenas de ese país (Chuji, 2008).

Quisiera detenerme en esta idea de las “políticas” y no “la política”, y referirme a una que ha sido relevante por cuanto logró poner, desde los años 1990 en adelante, el “tema indígena” en el ojo de la acción estatal y en el quehacer nacional. Se trata de los Censos. Referido a ello, precisar que según el Censo 2002, en Chile había 692.192 personas que

se identificaban como indígenas, representando un 4,6% de la población nacional del país. En Ecuador por su parte, el Censo año 2001 indica que un 6,83% de la población era o se autoidentificaba como indígena. Estos datos han sido puestos en duda por parte de las organizaciones indígenas, pues las técnicas y análisis de datos no son compartidos por ellos, lo que los conduce a estimar el porcentaje de la población indígena entre un 15% y un 30% de la población nacional total, para el caso chileno y ecuatoriano respectivamente (Stavenhagen 2006, En Meentzen, Ángela, 2006). Pero pese a que la idea de “contar a los indígenas” (Gundermann et al, 2005) viene desde tiempos de la Colonia, la relevancia de incluir actualmente la pregunta sobre la adscripción étnica ampliada y no circunscrita a zonas o regiones reconocidas como “indígenas”, dice relación con visibilizar a la población dentro de las repúblicas, orientar la acción del Estado y construir políticas públicas con una mayor precisión y validez (Ibíd.). Nos encontramos nuevamente ante una respuesta a las presiones de los propios movimientos indígenas en el marco de sus países de pertenencia, como así también de una presión internacional por relevar la presencia de estos actores y lograr dar respuestas a sus demandas en pos de la buena convivencia dentro de las fronteras de los estados nacionales (Ibíd.). Resulta interesante esta perspectiva pues pone de manifiesto las contradicciones de esta política pública y del propio mundo indígena a la hora de elaborar y responder la pregunta específica de los Censos para lograr cuantificar la población indígena, pues el avance de los movimientos sociales de estos actores, sumados a la adscripción al uso de una cierta batería conceptual tanto en el Estado como en el seno de las organizaciones indígenas, ha conducido a una distancia entre ambos reflejada en la discrepancia por las cifras (Gundermann et al, 2005).

Desde organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y El Caribe CEPAL, las políticas públicas debieran ser revisadas a partir de una de las “claves para la superación de la discriminación étnico-racial”, como es la construcción de una “ciudadanía sustentada en la diversidad y el multiculturalismo” (Bello y Rangel, 2000: 3). Lo anterior implica el reconocimiento del valor de erigir las sociedades sobre la base de las particularidades y la convivencia, en el “carácter multiétnico y

pluricultural de las sociedades latinoamericanas, abandonando así el paradigma negador y homogeneizador que ha caracterizado a la región” (Ibíd.: 4).

Bajo este mismo principio, el Banco Interamericano de Desarrollo se ha propuesto acompañar los procesos de la acción estatal hacia pueblos indígenas, incidiendo en: “Fortalecer las tierras, el territorio y la gobernabilidad de las sociedades y economías tradicionales indígenas en los territorios y comunidades rurales (...); Reducir la marginalización y exclusión en los espacios de la sociedad nacional y en el ámbito urbano (...); Potenciar las ventajas comparativas de los pueblos indígenas basadas en su capital natural, cultural y social” (BID, 2006). Lo anterior implica conducir a una suerte de “economía intercultural”, que recoge elementos de la economía indígena para ser igualmente incorporado dentro de la economía de mercado (Ibíd.).

Quisiera ya regresar al objetivo de esta investigación, ponernos nuevamente en las posibilidades de las adquisiciones y usos de las matrices conceptuales del Estado en la generación de políticas públicas para pueblos indígenas. Hilando por esta urdimbre, aparece otra perspectiva para mirar la acción estatal y sus políticas públicas, así como a los propios pueblos indígenas a través de ellas, como son las propuestas a partir de las miradas descolonizadoras y de las teorías postcoloniales. Esta perspectiva es utilizada principalmente para miradas más “continentales” y en Ecuador más que dentro para Chile; ofrece una posibilidad analítica que propende a la deconstrucción de las políticas públicas que, desde quien escribe estas líneas, constituye un punto de quiebre que evidencia el proceso, contexto y proyecciones de las políticas públicas y su vinculación con los pueblos indígenas. Por esta razón, serán abordadas con más profundidad en el capítulo siguiente.

III. Propuestas teóricas, conceptos y bases de la reflexión.

1. Las Teorías Postcoloniales como punto de inflexión.

Los estudios postcoloniales surgen con fuerza en la segunda mitad del siglo XX en el marco de lo que Kusch llama la emergencia de nuevas voces (Kusch En Mignolo, 1995) que se erigen a partir de los procesos de independencia de las colonias en Asia y Medio Oriente en el siglo XIX y XX (Castro-Gómez, 2005). Las voces a las que refiere Kusch son las de los silenciados en las colonias, la de los grupos que quedaron fuera de los poderes y saberes imperiales, las y los indios, las y los negros, las y los pobres que paulatinamente van edificando sus propias repúblicas y, en ese marco, aparece el cuestionamiento a las instituciones, prácticas, discursos y formaciones coloniales, las “herencias” (Ibíd.). Paulatinamente comienzan a aparecer nuevos aparatos conceptuales y teóricos emanados tanto de los grupos de estudios subalternos, de estudios culturales y postcoloniales. Son ideas rupturistas y críticas que luego tienen su propia producción en este lado del mundo; no se trató pues de una “copia” de la creación de teóricos como Said, Bahaba o Spivak, sino de la posibilidad cierta de leer y construir desde y para América Latina (Ibíd.).

Las teorías postcoloniales en particular, entregan elementos claves para llevar a cabo una revisión crítica de las políticas públicas para Pueblos indígenas generadas por los Estados de Ecuador y Chile durante la primera década del siglo XXI, ya que dan luces acerca de las construcciones sociales, discursivas, económicas, políticas y culturales que han dejado huella en las narrativas históricas de esta parte del mundo. Se trata pues de representaciones de un “otro”, de la clasificación de los pueblos, establecimiento de jerarquías y la instauración de un orden cimentado en estructuras de poder. El hecho de revisar críticamente las políticas públicas para pueblos indígenas, pero con miras a aportar en la reelaboración de nuevas relaciones socioculturales, pone al descubierto una arista relevante que da cuenta la interdependencia e imbricación del Estado, la sociedad nacional –como constructo- y los pueblos indígenas de dichos países.

Continuando con las proposiciones postcoloniales, éstas han surgido de la toma de consciencia y puesta en el debate de elementos relevantes a la hora de develar y deconstruir las estructuras económicas, políticas, socioculturales y cognitivas que se han gestado en la modernidad en vinculación estrecha con los modelos coloniales que prevalecen y se sostienen en el actual modelo globalizado. En América Latina dichos esfuerzos han conducido a forjar una nueva episteme, un corpus crítico que ha contribuido a la generación de nuevas miradas, lecturas propias de distintos acontecimientos de la historia y del relato propio de cada pueblo. Se trata pues de “paradigmas otros” (Mignolo, 2003), ideas emergentes que se interconectan desde una perspectiva crítica, ya sea en la producción latinoamericana como africana, asiática; el marco es la diversidad, cuyo denominador común es surgir de lugares donde “(...) la expansión imperial/colonial le negó la posibilidad de razón, de pensamiento y pensar el futuro” (Mignolo, 2003: 20). Lo postcolonial y la postcolonialidad tienen un gran impacto en la transformación del campo teórico e intelectual, a nivel epistemológico y hermenéutico, donde además se reconfigura, lo que Mignolo llama el “locus de enunciación”, cuestionando la geopolítica del conocimiento, la modernidad sustentada en la colonialidad y la globalización neoliberal con sus nuevas formas de “colonización” (Mignolo, 2003). Son paradigmas diversos que surgen desde los márgenes, desde el “pensamiento fronterizo” (Ibíd.).

En América Latina el modelo cognitivo y categorial ha sido impuesto e importado principalmente de Europa Occidental y Estados Unidos. Los estudios postcoloniales ponen de manifiesto varios de los aspectos centrales que permiten revisar las construcciones binarias originadas en Europa Occidental –“nororienté” para nosotros- a partir de imaginarios y representaciones de un “otro” no europeo. En la perspectiva propuesta por Edward Said, que pese a versar en torno al Orientalismo y la relación entre Oriente y Occidente, resulta interesante el análisis que proporciona en cuanto a la generación de conocimiento y el poder (Said, 1990). Si bien esta idea no es única ni le pertenece, el hecho de mirar la apropiación del relato pertinente del otro investido de una propiedad intelectual dada por el hecho de ser europeo occidental moderno, pone en

cuestión la forma de relacionarse con ese “otro” que es objeto de dicha construcción. Se descubren los mecanismos de consolidación de aquel discurso, como es la instalación de las representaciones en el sustrato de la elaboración teórica que sustenta el cuerpo del conocimiento científico positivo. Así, Said muestra cómo el Orientalismo finalmente lo que quiere es “reemplazar a Oriente”, pero se aleja de él y crea un corpus coherente y autoexplicativo” (Said, 1990: 47), que sin embargo está cargado de estereotipos y lecturas eurocentradas. Es por esta razón que el discurso emanado desde los centros de poder impacta en aquel que es objeto de dicha construcción en el sentido de constituir paulatinamente un espejo que funda una autoimagen, una identidad, mecanismo esencial para las relaciones entre pueblos indígenas, los silenciados parafraseando a Mignolo, y los estados nacionales latinoamericanos. En este sentido, la crítica y la teoría postcoloniales buscan evidenciar estos constructos que muestren las edificaciones imaginadas por Europa y Estados Unidos en el marco del dominio colonial, “(...) por el crecimiento monstruoso de la creencia de que el lugar de enunciación es sólo uno, el de Occidente (...)” (Mignolo, 1995: 39).

Dado lo anterior, resulta gravitante la crítica y deconstrucción del conocimiento que sostiene hasta hoy al sistema capitalista mundial. Autores como Mignolo y Aníbal Quijano proponen que la globalización a la que dio paso la instauración del “sistema mundo”, así como la modernidad, se origina y sustenta en la construcción América, en la colonización (Mignolo, 2003; Quijano, 2002). La base de la clasificación de los pueblos y de la categorización racial iniciada en América, permitió instaurar categorías sociales, históricas y crear identidades nuevas que fueron impuestas. Es así como surgen identidades tales como “indios, negros y mestizos” (Quijano, 2002: 202), además de resignificar las identidades “geográficas o de origen” como son “europeo”, “español” o “portugués” (Ibíd.: 202). Estas identidades fueron dotadas de sentido en la medida en que se imponía el “patrón de dominación colonial” (Ibíd.: 202), que constituye la base del surgimiento del nuevo orden mundial basado en un discurso emanado desde una posición privilegiada de poder (Lander, 2000). En esta misma línea, la diferencia fenotípica de colores, hizo que en el proceso de dominación la categoría racial “blanco”

pasara a ser no sólo una descripción, sino un lugar privilegiado dentro del orden colonial y las instituciones de dominación, legitimando el precepto impuesto. Paralela a dicha construcción, se estaba articulando un nuevo sistema de “control del trabajo, de sus recursos y de sus productos en torno del capital y del mercado mundial” (Quijano, 2002: 202). La edificación de América estuvo, por tanto, subsumida a la distribución jerárquica de las poblaciones mundiales y, además, a la consolidación de un mercado mundial y del propio capital. Así, todas las construcciones históricas y socioculturales de América fueron determinadas por el “patrón global de control del trabajo”, todo naturalizado mediante un discurso científico que dotaba al origen de un significado determinante dentro de la escala evolutiva y de la modernidad (Quijano, 2002).

La mirada crítica presentada tiene como consecuencia la revelación del proceso de instauración de un orden moderno basado en lógicas “totalizadoras”, centralizadas en la única posibilidad de existencia moderna, lo que Castro-Gómez, siguiendo las palabras de Dussel, llama “el mito de origen de la modernidad”, que afirma y remite necesariamente a la existencia europea; todo lo que quede fuera de ella, es “bárbaro” o falta de civilización y, por tanto, proclive a ser incorporado a él (Castro-Gómez, 2005), una “universalidad radicalmente excluyente” (Lander, 2000). Tal y como lo hiciera Said en relación al conocimiento y al poder, las teorías postcoloniales latinoamericanas develan la existencia de una “geografía del capitalismo”, que es a su vez “colonial y eurocentrado” (Quijano, 2002). Esta geografía no sólo crea categorías, jerarquías y clasificaciones, sino que además transforma la intersubjetividad, llegando con esto a las prácticas sociales. Además, las disciplinas científicas argumentan desde el espacio de poder que otorga el conocimiento occidental, en favor de teorías autoexplicativas sustentadas actualmente en el sistema neoliberal (Lander, 2000). Esto impulsa una perspectiva única y sin posibilidad de modificación o alternativa, el neoliberalismo por cierto, que es naturalizada y legitimada en el orden social por las ciencias sociales. De aquí la relevancia de las teorías postcoloniales, pues impulsan la posibilidad de “(...) deconstrucción del carácter universal y natural de la sociedad capitalista liberal” (Lander, 2000: 12).

Ahora bien, las conceptualizaciones precedentes nos permiten entrar en la problemática misma de la edificación de los estados nacionales, revisando el proceso en países de Europa Occidental, América y del Cono Sur. Para efectos de las elucubraciones que se presentan en la presente investigación, este punto de partida es el que inicia la relación de los estados nacionales, las sociedades nacionales y los pueblos indígenas, dando paso a la construcción de un discurso acerca de los pueblos indígenas y jerarquías sociales, culturales, políticas y económicas que en mayor o menor medida se mantienen hasta hoy, cuyo modelo sigue siendo colonizado y eurocéntrico². Esto permite develar el proyecto de las elites dominantes que dirigieron el proceso de consolidación de lo nacional, donde la construcción de los Estados latinoamericanos se realizó bajo el mismo prisma eurocéntrico con el que fuimos mirados y, por tanto, difícilmente podría constituir un modelo afín a nuestras problemáticas particulares. Esto, además, se profundiza con la preservación de las instituciones coloniales en y desde las clases dominantes, pues no se produce una democratización de los espacios ni esquemas ciudadanos inclusivos que permitiesen sostener la organización y administración social, política, económica y cultural tras las independencias de las ex –colonias (Quijano, 2002). Este modelo “blanqueado” de articulación sociocultural (basado además en la concentración de las tierras, economía, política y, por tanto, del poder), organiza las sociedades e identidades sobre la base de la exclusión y la reproducción de la colonialidad del poder basada en la idea de raza.

La perspectiva blanca y eurocéntrica es adoptada por las elites que construyen los estados nacionales en América Latina, reproduciendo así el modelo colonial en las incipientes naciones (Quijano, 2002: 238). La institucionalidad del Estado conducida para y por las elites que permanecen de alguna forma vinculadas a los centros de poder, se sustenta en herencias coloniales, generando normas sociales, civiles y penales, “(...) cuyo entramado de saber-poder lo he llamado colonialismo interno” (Rivera Cusicanqui, 2008: 6). “El colonialismo es entonces no sólo una estructura interna, que

² Pese a que se está proponiendo un tema relevante por cuanto ayuda a esclarecer algunos aspectos del inicio de la vinculación del Estado con los pueblos indígenas, al no ser el eje de la presente investigación no se profundizará mayormente en él para no perder de vista los elementos medulares de la argumentación.

gobierna los distintos eslabones de la cadena de exclusiones y silenciamientos que constituye la sociedad boliviana, es también una estructura internalizada, que se muestra en las prácticas inconscientes y en los gestos cotidianos no sólo de los indios sino también de sus intermediarios y de las elites mestizo-criollas que los dominan” (Ibíd.: 7, 8).

Es significativo el hecho de que los Estados latinoamericanos fueron edificados a partir de proyectos nacionales que se traducen en la creación de “comunidades imaginadas”, donde el relato histórico se establece como un mecanismo válido para homogeneizar y naturalizar un discurso único acerca del devenir de los pueblos (Zapata, 2005). Con la incorporación de “lo étnico” a las naciones latinoamericanas de fines del siglo XIX y durante el XX, se modifica el relato histórico, proponiendo a los indígenas como “minorías”, lo que contiene en sí mismo un acervo colonial que sustenta la organización política, económica y cultural de los Estados que avanzan sobre los territorios indígenas, transformando las estructuras de estos pueblos, su historicidad y participación en el marco de los nuevos Estados. Con todo, el surgimiento de “lo étnico” se enmarca dentro de la posibilidad cierta de la existencia y capacidad de negociación de los pueblos indígenas con el Estado, en la medida en que su fuerza expresiva determina la visibilización y espacio alcanzado por éstos en el marco de las nuevas repúblicas. Este punto resulta crucial a la hora de contextualizar y comprender la relación del Estado con los pueblos indígenas a través de políticas públicas diseñadas para responder las demandas y coyunturas específicas dadas a partir de esta nueva posición que los pueblos indígenas han alcanzado en las dos últimas décadas.

Referido a esto último, resulta interesante comprender esta relación a partir de la continuidad de las instituciones coloniales tras la fundación de los Estados latinoamericanos, y para el propósito de esta investigación, la persistencia de la vinculación “conflictiva” entre los pueblos indígenas y la institucionalidad estatal (Walsh, 2008). En este sentido, la permanencia de esta estructura tiene que ver con sostener el poder a favor de quienes forman parte de las cúpulas del sistema de

producción capitalista, que no sólo refiere a la economía moderna, sino además permea y condiciona todas las otras esferas de la vida humana (Ibíd.). En esta línea, la formación del Estado reproduce la colonialidad en tanto, como dijera Walsh refiriendo a las propuestas de Quijano, recrea un “sistema de clasificación social basada en una jerarquía racial y sexual, y en la formación y distribución de las identidades sociales de superior a inferior: blancos, mestizos, indios y negros” (Ibíd.: 136). Esto, por su parte, determina además la distribución del trabajo y del capital.

Continuando, el ordenamiento de los nuevos Estados además posiciona el saber europeo occidental como primordial y único, desconociendo la posibilidad propia y existencia de otros saberes igualmente relevantes. Esto forma parte de los “dispositivos de dominación” usados por los colonizadores que fueron reproducidos en las bases de la educación formal, así como en el denominado “sentido común”. Lo anterior además incide directamente en la subyugación del ser indio, que es invisibilizado e incluso borrado de las posibilidades de existencia moderna, recluyéndolo a los libros de historia e incluso a los tiempos precolombinos. Así se advierte que “bajo este diseño racializado, la consideración contemporánea de ambos [indígenas y negros] dentro de las políticas y reformas estatales es como grupos ‘étnicos’ y ‘especiales’ ante la norma (leerse ‘normalidad’) blanco-mestiza” (Walsh, 2008: 138). Este punto es crucial para el análisis que se presentará en el capítulo siguiente. El tema de las implicancias de lo “especial”, es que no necesariamente se basan en las luchas que los propios pueblos indígenas han dado por el reconocimiento de derechos, sino más bien conducen a reproducir las acciones negadoras eurocentradas (Walsh, 2008) pues lo indígena sigue siendo “la minoría” o “lo otro” que hay que respetar, “tolerar” y además reparar el daño, como parte de la moral actual. Se volverá sobre esto más adelante.

Desde esta perspectiva, el último eje de la colonialidad sería el control de la naturaleza y los recursos en ella presentes. A este respecto, la forma de dominio de los pueblos indígenas más efectiva es el negar la posibilidad de su reproducción cultural mediante la sustitución o prohibición de acceso a su base material (Ibíd.). Esto además impacta en el

evento cierto del empoderamiento político y económico, reduciendo a los pueblos indígenas (Ibíd.) a los aspectos culturales folclorizados.

2. “Multi”, “pluri”, “inter”: lugares y tipos de construcción de políticas públicas para pueblos indígenas.

Con la perspectiva propuesta más arriba, se dejó ver que el uso de ciertas nomenclaturas y conceptos están mediados por la comprensión de una cierta relación con los pueblos indígenas y, además, por el reconocimiento o no del ejercicio pleno de sus derechos colectivos e individuales; con esto se refiere a derechos políticos, sociales, económicos, territoriales y culturales. En este sentido, es necesario hacer una mirada crítica acerca de la acción del Estado en Latinoamérica con los pueblos indígenas, la que está cruzada por las “líneas programáticas” que cada gobierno tiene para con éstos y los énfasis e impactos deseados de las políticas, programas sociales y proyectos para esta población, pues no hay políticas públicas neutrales (Bello, 2004). Este elemento resulta significativo para la presente investigación, ya que abre la perspectiva acerca de la existencia de matrices conceptuales que orientan el diseño, elaboración y ejecución de estas políticas. Así, el análisis procesual muestra cómo paulatinamente se produce un cambio de paradigma en la construcción sociocultural del Estado hacia los pueblos indígenas y desde los propios pueblos, que transita del indigenismo (desarrollo e integración) al indianismo, aparejado esto a políticas basadas en la perspectiva de derechos. Lo anterior implica que la dirigencia indígena asuma un rol preponderante a la hora de ser incorporados en los diseños e implementación de políticas y programas sociales (Bello, 2004).

Con todo, se entiende que en la generación de políticas públicas para pueblos indígenas de América Latina, los Estados han optado por el uso de distintas baterías conceptuales, como ya se ha dicho, lo que desde luego tiene implicancias políticas, económicas y culturales. Dentro de estas nociones están las de **“Multiculturalidad”**, **“Pluriculturalidad”** e **“Interculturalidad”**.

Para organismos internacionales tales como la Comisión Económica para América Latina y El Caribe o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Multiculturalismo aparece como una apuesta por la convivencia social en el reconocimiento y respeto a la diversidad. Esta conceptualización es adoptada por diversos organismos internacionales que enmarcan sus políticas de acción corporativa dentro de esta corriente.

Hay autores que afirman que más que sólo “una multiculturalidad”, hay “multiculturalidades” (Bello, 2004). Esto referido al origen del término en Canadá en la década de los años setenta, debido en parte a los inmigrantes y también a la existencia y fortalecimiento de los pueblos indígenas residentes en sus fronteras (Bello, 2004). Pese a esto, destaca el hecho de que “las sociedades han sido empíricamente multiculturales” (Bello, 2004: 192) si se revisa la historia de la humanidad, pero que en la actualidad se visibiliza el fenómeno por el aumento de los flujos migratorios, los movimientos sociales (sobretudo indígenas) y por la “crisis de sentido” producto del derrumbe de los sistemas de referencia como por ejemplo, los Estados benefactores (Ibíd.: 192).

Resulta significativo que el multiculturalismo se de en las fronteras y márgenes de los estados nacionales, en el marco de sus instituciones y formas de organización, nombrando y renombrando la idea de “respeto a” (Bello, 2004). Los estados latinoamericanos han ido incorporando el multiculturalismo en la medida en que la demanda indígena alcanza una mayor fuerza, pero mayoritariamente reconociendo la “diversidad étnica y cultural” (Castro, 2004: 122) a través de adaptaciones legales y constitucionales, lo que sin embargo no pone en cuestión el origen colonial de las instituciones estatales latinoamericanas (Castro, 2004). Pero las formas en que se asuma el uso o no de este concepto, pueden ser a partir de distintas posturas, desde asumirlo desde la heterogeneidad social, pasando por la normativa (para administrar las diferencias culturales en un estado nacional), hasta “doctrinario o filosófico” (Bello, 2004). En general se repite la constante de buscarlo como una fórmula para contener los conflictos sociales, principalmente asociados a las denominadas “minorías étnicas” (Ibíd.). Sea como fuere, su aplicación no se da eficientemente en los estados nacionales

latinoamericanos, donde además, “las principales demandas indígenas no se sienten necesariamente representadas por la propuesta multicultural” (Bello, 2004: 200), sino que se trata más bien de un discurso desde el Estado, ya que los pueblos indígenas apelan mayoritariamente a un reconocimiento profundo de su existencia en tanto pueblos y de sus aportes a las construcciones nacionales, más que a la edificación de Estados multiculturales (Ibíd.). Con todo, para liberar al multiculturalismo de su tinte retórico, es necesario entrar en la posibilidad de la interculturalidad para iniciar un camino constructivo en materia de vinculación del Estado con los pueblos indígenas y viceversa. Sobre esto último se volverá más adelante.

Desde la vereda de las teorías poscoloniales, el uso de los términos **Multiculturalidad** y **Pluriculturalidad** se relaciona más bien con mantener el esquema heredado y enmarcado dentro del sistema de producción capitalista –neoliberal-, con naciones que recogen la diversidad pero en el contexto en el que se ha creado una cierta “moral” dentro del mundo globalizado, que versa en torno al reconocimiento de varias culturas que cohabitan un espacio determinado y que se respetan y conviven dentro de una cultura que predomina (Walsh, 2008), una suerte de cuadros pequeños que forman un tejido pero cada cual en su cuadro propio. Lo Pluricultural, en esta misma idea, reproduce la noción de “respeto”, pero pese a existir un espacio más amplio de convivencia, no se producen flujos iguales de intercambio entre sí que determinen una construcción igualitaria de los distintos grupos (Ibíd.) y generen una convivencia social propia de estas latitudes. De todos modos ambos, lo Multicultural y lo Pluricultural, implican el participar efectivamente del modelo neoliberal, en el mercado, pero conservando sus rasgos culturales (Ibíd.).

Por su parte, intelectuales críticos han profundizado más al respecto, proponiendo que “(...) la forma ideal de la ideología de este capitalismo global es la del multiculturalismo, esa actitud que –desde una suerte de posición global vacía- trata a cada cultura local como el colonizador trata al pueblo colonizado: como ‘nativos’ cuya mayoría debe ser estudiada y ‘respetada’ cuidadosamente (...) el respeto

multiculturalista por la especificidad del Otro es precisamente una forma de reafirmar la propia superioridad” (Zizek, 1998:147).

Esta línea argumental, la puesta en marcha de lo multicultural tiene directa relación con la globalización, pues en ella se ha creado una “coexistencia híbrida” de culturas distintas que se han visto empujadas a una suerte de “homogeneidad” forzada contra la que se han concentrado las luchas sociales, básicamente por el reconocimiento de la diferencia, pero que sin embargo ha hecho posible la falta de cuestionamientos profundos al sistema neoliberal que, con esto, toma nuevas formas y avanza incorporando cada ícono de la resistencia y estallido social (Zizek, 1998).

La idea multicultural en el marco del neoliberalismo además tiene el riesgo de caer en un “falso reconocimiento” (Taylor, 1993) de los “otros”; puede ser aún más dañina que el no hacerlo, sobretodo porque impacta en la construcción de sí mismos y sus identidades (Ibíd.). Siguiendo esta perspectiva se presenta un debate entre la igualdad universal y el reconocimiento de las identidades únicas, tema que ha forzado un sinnúmero de categorías para incorporar estos dos elementos “fundantes” de las sociedades actuales, donde finalmente la ecuación por el reconocimiento de la diversidad cae en la homogeneización de las diferencias pues, aunque no sea de manera intencional, “al invocar implícitamente nuestras normas para juzgar todas las civilizaciones y culturas, la política de la diferencia puede terminar haciendo que todo sea lo mismo” (Taylor, 1993: 59).

Si se profundiza más en este asunto, vuelve a aparecer la colonialidad desde la que los “otros” son mirados (Taylor, 1993). Por otra parte, la idea de lo multicultural en Latinoamérica ha sido vinculada a los pueblos indígenas y afrodescendientes principalmente, la mayor parte de las veces reduciendo a estos grupos a la categoría de “minorías” (Rivera Cusicanqui, 2010). Además, es clave contextualizar el uso de este concepto pues se apareja a la necesidad de las elites gobernantes de “humanizar el ajuste” (Ibíd.) [referido a los ajustes estructurales tras la adopción del sistema

neoliberal]. Si esto se vincula al uso del concepto “pueblos originarios” visto más arriba, “el corolario fue un multiculturalismo ornamental y simbólico, con fórmulas como el ‘etno-turismo’ y el ‘eco-turismo’, que ponían en juego la teatralización de la condición ‘originaria’, anclada en el pasado e incapaz de conducir su propio destino” (Rivera Cusicanqui, 2010: 58). Visto desde esta perspectiva, “El multiculturalismo oficial descrito más arriba ha sido el mecanismo encubridor por excelencia de las nuevas formas de colonización” (Ibíd.:60)³. Esto implica necesariamente que las elites siguen manteniendo los mismos espacios de poder pero ahora con otros ropajes que hacen parecer algo que en la forma aparece como un espacio participativo de los pueblos indígenas, pero que sin embargo queda en eso, en la forma (Rivera Cusicanqui, 2010). Por último, las elites adoptaron el discurso de lo “pluri-multi”, pero sin dejar su “desprecio” por lo “indio”, lo que se denota con fuerza en el desconocimiento de la lengua, sociabilidad y aportes de los pueblos indígenas al país en su conjunto (Rivera Cusicanqui, 2008).

Bajo este prisma, para que se produzca un “giro descolonizador” o hacia los pueblos indígenas, es imprescindible generar, en primer término, marcos institucionales adecuados que den cuenta de una existencia “real” de formas diversas pero no por eso mejores o peores, sino que contribuyen de igual manera a la construcción de las naciones latinoamericanas. En este sentido, la **plurinacionalidad** y la **interculturalidad** conducen a generar procesos que, parafraseando a Silvia Rivera Cusicanqui, efectivamente conduzcan a modificar las epistemes dominantes en nuestros Estados, determinadas por estructuras originarias del norte oriental del Cono Sur, es decir, por Europa Occidental⁴.

³ “El multiculturalismo oficial descrito más arriba ha sido el mecanismo encubridor por excelencia de las nuevas formas de colonización. Las elites adoptan una estrategia de travestismo y articulan nuevos esquemas de cooptación y neutralización. Se reproduce así una “inclusión condicionada”, una ciudadanía recortada y de segunda clase, que moldea imaginarios e identidades subalternizadas al papel de ornamentos o masas anónimas que teatralizan su propia identidad” (Rivera Cusicanqui, 2010: 60).

⁴ Conferencia Sobre el giro decolonial en América Latina . Universidad Academia Humanismo Cristiano. Santiago de Chile, Noviembre 2012.

Lo intercultural, tal y como ha sido puesto en el debate por parte de las organizaciones sociales indígenas (en Ecuador en particular), remite a un cambio de las estructuras, instituciones y relaciones sociales; se trata de un proyecto político de descolonización, de refundar los centros de poder, donde lo particular de cada pueblo interactúe en pos de edificar un espacio de “convivencias, colaboraciones y solidaridades” (Walsh, 2008: 141). La interculturalidad releva la heterogeneidad, las particularidades, pero en esa misma medida la posibilidad de su interacción e intercambio (Chuji, 2008). Para el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), la interculturalidad es “la relación armónica e igualitaria entre las diversas comunidades, pueblos y nacionalidades hacia los no indígenas, respetando las diversas expresiones culturales (lengua, cosmovisión, costumbres, tradiciones, autodeterminación), reconociendo y respetando las diferencias y diversidades” (CODENPE, 2012). En esta misma línea, se releva que la interculturalidad implica la convivencia de las diversidades y, por tanto, el respeto mutuo y aceptación de la posibilidad de existencia de las otredades y sus aportes (Ibíd.), lo que finalmente se traduce en un “proyecto político, social y ético”, pues implica la distribución pareja del poder en todas sus expresiones (Ibíd.). Así, mientras que la multiculturalidad y la pluriculturalidad aducen a un “nivel descriptivo” que denota una diversidad cultural y étnica (Castro, 2004), la interculturalidad avanza en la ruptura de las estructuras coloniales pues no sólo se “reconoce y repara”, a través de leyes y políticas públicas, la deuda histórica con los pueblos indígenas, sino que se avanza en “transformaciones estructurales en las relaciones de exclusión” (Castro, 2004: 131), pues se trata de un diálogo entre iguales, “interacción”, donde se vincula la política, la cultura y la economía (Ibíd.).

Dicho lo anterior, pese a existir esfuerzos por edificar proyectos interculturales, tanto en la salud como en la educación en Ecuador (hasta el año 2008) y Chile, ésta todavía se ha mantenido más bien como “funcional”, sin lograrla en su profundidad, por lo que está en proceso de construirse (Walsh, 2008).

La Plurinacionalidad se imbrica estrechamente con la interculturalidad y debe darse con ella pues es trasladar el “reconocimiento de las diferencias radicales al ámbito de los derechos” (Chuji, 2008: 1). Cabe referir aquí la forma en la que se está entendiendo el concepto de **“nacionalidades”**, como “el conjunto de uno o varios pueblos , unidos por un origen histórico, que comparten un mismo cúmulo cultural, un territorio, un idioma y una estructura sociopolítica regida por leyes propias, costumbres, lengua, organización y economía características que los diferencia de otros grupos humanos de la sociedad nacional” (CODENPE, 2012).

De esta forma, la plurinacionalidad se trata pues de una “apertura del contrato social a las diferencias” (Ibíd.), puesto desde los movimientos indígenas como un requisito para el logro de la superación del “racismo y exclusión”, logrando así una “igualdad de derechos” para los pueblos indígenas, extensivos a “otras diversidades”, ampliando así la posibilidad del “buen vivir” a todas y todos (Chuji, 2008). La plurinacionalidad puede ser leída entonces como la misma diversidad cultural en un cierto territorio, basadas en economías, gobiernos, política y cosmovisión propias que se expresan y conviven (CODENPE, 2012). Por su parte, un Estado plurinacional “enmarca lo unitario del estado nación, es una organización política y jurídica que integra a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, con los no indígenas, como sujetos políticos que constituyen el Ecuador y expresa la diversidad cultural, política y territorial, unidos por una constitución y un gobierno nacional” (CODENPE, 2012).

En este sentido lo plurinacional y lo intercultural implican no sólo un proyecto para y por los indígenas, sino sumando a la totalidad de los miembros de un país, constituyendo un espacio que permite dar un vuelco a la existencia “monocultural y uninacional” de los Estados latinoamericanos (Walsh, 2008: 144), que conduce los destinos de los ciudadanos bajo el esquema impuesto por quienes se mantienen en las elites dominantes que han participado activamente en la edificación de los estados nacionales de Ecuador y Chile. Los Estados plurinacionales son expresión de la existencia de comunidades, pueblos y nacionalidades, pero unificados en el marco de

una “constitución y gobierno nacional” de la república (CODENPE, 2012). Esto implica por tanto, la incorporación de los saberes y conocimientos “otros”, los de los pueblos indígenas, como parte de los constructos nacionales, donde nociones como el “buen vivir” que actualmente forman parte fundamental de la cosmovisión de dichos pueblos , constituyan también un acervo de los ciudadanos y ciudadanas no indígenas, así como de las políticas públicas para pueblos indígenas y no indígenas, lo que además establece un cambio del eje articulador de los Estados por cuanto quita el foco del individuo y lo pone en el conjunto (Walsh, 2008).

En resumen, el uso de los conceptos “plurinacional” e “intercultural” tiene como consecuencia, desde esta perspectiva, una profunda transformación social, cultural, económica, política y ecológica de los Estados, pueblos indígenas y de la sociedad nacional en su conjunto. Lo anterior debido a que para que ambos sean efectivamente aplicados, es necesario modificar en su esencia las estructuras y lógicas de pensamiento hasta hoy convenidas y aplicadas desde los Estados y reconocidas por los ciudadanos de Ecuador y Chile.

3. Algunos conceptos, diversas ideas.

Tal y como se ha comenzado a dibujar en los párrafos precedentes la perspectiva que se ha venido proponiendo implica una cierta mirada en la cual el concepto de “pueblo” resulta pertinente en este marco. Este es usado tanto por organismos internacionales como por la academia y las organizaciones indígenas. Es relevante esto puesto que antes se utilizaba indistintamente pueblo y “población”, que se entendía como un “conglomerado de personas sin una identidad precisa (...)” (Bengoa, 2003: 19). En términos jurídicos, al referir a “**pueblos indígenas**” se destaca su continuidad histórica con los habitantes de un determinado espacio previa la llegada de los conquistadores europeos, los que heredan su “cultura y derechos” (Ibíd.: 18); por otra parte, es fundamental en esta idea el que los miembros de estos pueblos posean conciencia de su identidad en tanto indígenas (Bengoa, 2003). Para el Consejo de Desarrollo de las

Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), un pueblo es “Un grupo humano con el mismo origen e historia y que comparten elementos identitarios, culturales y lingüísticos, regidos por una misma estructura organizativa, jurídica, económica y política” (CODENPE, 2012).

Un instrumento internacional relevante en este punto es el Convenio N° 169 sobre Pueblos indígenas y Tribales de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), que establece ciertos derechos de dichos pueblos que deben ser guardados por parte de los Estados que lo ratifiquen. En el Convenio se hace referencia al concepto de “pueblos” como las personas que comparten una unidad territorial, racial, cultural, lingüística y una historia común, interrelacionando todos los ámbitos del quehacer de los pueblos . Así, los **“pueblos indígenas”** en países independientes son considerados como tal “por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas” (OIT, 2003: 7). En este sentido, según el Convenio, los Estados firmantes deben adoptar medidas especiales para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos indígenas (artículo 4) (OIT, 2003).

Otro concepto relevante de abordar es el de **“pueblos originarios”** al que se le ha dado un uso sinónimo al de pueblo indígena, pero que sin embargo posee otras connotaciones en su trasfondo. Esta idea de “origen” que se presenta al lado de pueblo, “(...) nos remite a un pasado que se imagina quieto, estático y arcaico. He ahí la recuperación estratégica de las demandas indígenas y la neutralización de su pulsión descolonizadora. Al hablar de pueblos situados en el “origen” se niega la coetaneidad de estas poblaciones y se las excluye de las lides de la modernidad. Se les otorga un status residual, y de hecho, se las convierte en minorías, encasilladas en estereotipos indigenistas del buen salvaje guardián de la naturaleza” (Rivera Cusicanqui, 2010: 59).

Bajo esta perspectiva, pese a que con el término “pueblo originario” se produce un reconocimiento de la presencia india en algunos ámbitos, a la vez se los invisibiliza pues no se los presenta en tanto mayorías (como en Bolivia por ejemplo) o con una presencia importante en los países de residencia y, por tanto, en su potencial participativo y agencia, tanto en los espacios de la sociedad civil, como en las esferas de las construcciones estatales (Rivera Cusicanqui, 2010).

Resulta conveniente distinguir en este punto que el uso del concepto de “**etnia**” desconoce elementos centrales de la conformación de la identidad étnica, tales como el territorio, autodeterminación y la idea de ser sujetos de derecho colectivo⁵. Así, un “grupo étnico” corresponde a una “colectividad cultural que hace hincapié en el papel de los mitos de linaje y de los recuerdos históricos, y que es conocida por uno o varios rasgos culturales diferenciadores, como la religión, las costumbres, la lengua o las instituciones” (Smith, Anthony citado en Bello y Rangel, 2000:7). La etnia remite, por tanto, a una comunidad cultural de personas que pertenecen a ella, tienen sentido de pertenencia y unidad, diferenciándose de otras comunidades próximas (Yu, Bromley, 1986).

El concepto de pueblo indígena conduce a otro, el de “**autodeterminación**”. Esto, en el derecho internacional, implica que los pueblos indígenas determinan libremente el tipo de organización política que consideren más pertinente al tipo de desarrollo que desean de acuerdo a sus propias cosmovisiones e intereses (Sánchez, 2010). La autodeterminación apela a la posibilidad de autonomía en términos de gobierno, jurídicos, económicos, ecológicos, culturales, sociales y espirituales, con un ejercicio pleno de los derechos consagrados en los marcos de sus propias particularidades en tanto pueblos (Ibíd.).

⁵ Entrevista a Rodrigo Valenzuela Fernández, Antropólogo experto en derechos indígenas en América Latina. Fundación Henri Dunant. Santiago de Chile, Octubre 2012.

En este marco referencial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de su Departamento de Desarrollo Sostenible, Unidad de Pueblos indígenas y Desarrollo Comunitario, genera varios documentos como parte de una estrategia para el desarrollo indígena, una suerte de “alternativa”. Dentro de los elementos conceptuales más relevantes en ellos se encuentra el **“desarrollo con identidad”**, que refiere a un paulatino pero progresivo fortalecimiento de dichos pueblos en “armonía” con el medio ambiente, lo que además implica apoyo para la administración de sus territorios y sus recursos naturales, respetando los “valores y derechos indígenas”, sean estos económicos, culturales, sociales, en el marco de sus instituciones y cosmovisión (BID, 2006: 4).

A su vez, el concepto de pueblo y autodeterminación va necesariamente imbricado con el de **“territorio”**, que trasciende al de tierra pues implica que a la materialidad se suma el soporte cultural y político que permite la existencia de un pueblo. El territorio no es sólo el valor de producción que pudiese tener la tierra, sino más bien su “valor simbólico” que da paso a la “reproducción de la pertenencia social” (Bengoia, 2003). Así, un pueblo indígena está constituido también por un territorio, de ahí la relevancia de las luchas indígenas por la recuperación territorial que muchas veces ha sido mal entendida como una lucha por tierras para su sustento económico o posesión material (González P. y Simon W., 2006). En este sentido, es fundamental comprender la trascendencia que el territorio tiene para los pueblos, que finalmente “textualizan” o “significan” culturalmente los espacios para construirlos como puentes de unión con el origen, los antepasados, los que viven y los que vendrán (González M., 2004). Así, los nombres dados imprimen aquello, otorgando una impronta de pertenencia, la idea de “nuestra tierra” (Ibíd.: 305), que además tiene el carácter de proveedora de toda vida y posibilitadora de la existencia misma. Con esto se quiere decir que no se pueden separar los aspectos productivos de los espirituales, culturales y políticos pues todos constituyen un continuum que sienta las bases de la vida de los pueblos indígenas. En esta misma línea, cuando se hace referencia a “pueblos indígenas” y “autodeterminación”, la idea de “territorio” cobra un sentido esencial por cuanto tiene implicancias políticas y

económicas puesto que garantiza derechos sobre esos espacios (territorios), cuestionando el eje de la construcción del poder centralizado en las instituciones de corte europeo instauradas en nuestro continente después de las Independencias; lo anterior no necesariamente implica “separatismos” (Sánchez, 2010), sino que más bien un reordenamiento de las estructuras establecidas hasta la actualidad tanto en Ecuador como en Chile. En este sentido, reconocer territorios también pone en “jaque” a los conglomerados económicos y elites políticas.

Por su parte, el Convenio 169 incluye el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos indígenas ocupan o utilizan de una u otra manera. Esto último implica que los estados firmantes deberán respetar y hacer respetar la relevancia que tiene para las culturas y valores espirituales de los pueblos indígenas su relación con las tierras o territorios. Además, y en este mismo sentido, deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, así como tomarse medidas para salvaguardar su derecho a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencias (Art. 13 y 14) (OIT, 2003).

Dentro de los derechos consagrados en este Convenio, uno de los más relevantes y también controversiales, es el derecho a **“Consulta”**, que es de carácter libre, previa, e informada. Así, se establece la obligatoriedad de preguntar anticipadamente a las comunidades indígenas si se ven o podrían ser afectadas en forma directa o indirecta por alguna iniciativa pública o privada. Este derecho a ser consultados trasciende el mero trámite de “informar”, ya que involucra el debatir y buscar fórmulas en conjunto para incluir sus preocupaciones e intereses, para evitar o minimizar los impactos negativos y potenciar los impactos positivos.

Un segundo derecho, estrechamente vinculado al anterior, es el de la **“Participación”**. El tipo de participación a la que se hace referencia debe darse en todos los momentos de

la intervención, a fin de garantizar que los pueblos indígenas puedan incidir en la toma de decisiones. Por lo anterior, la mediación de los pueblos indígenas debe hacerse a través de procedimientos apropiados y de sus instituciones representativas (Art. 6) (OIT, 2003). Así, es el Estado quien debe garantizar que se dé cumplimiento de este principio, por lo que el Poder Ejecutivo de los Estados deberán velar “(...) porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos”⁶.

Todo lo anterior, se enmarca en el derecho a la “autodeterminación” de los pueblos indígenas, que en el Convenio es entendida como la capacidad de “(...) de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecta sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural”⁷.

Por último, es importante el concepto de “**Comunidad Indígena**”. Desde la sociología, una “comunidad” se caracteriza por relaciones de proximidad, de cercanía, intimidad, mediadas por un compromiso emocional y moral que conduce a un alto grado de cohesión social que permite que este grupo se preserve en el tiempo” (Nisbet, 1969). En esta lógica, la comunidad indígena puede ser entendida como “(...) Un ente colectivo a través del cual se reproduce la dinámica social, política y económica que fortalecen las identidades y modos de simbolizar los conocimientos, saberes tradicionales, pensamientos colectivos, familiares, dentro del bienestar común en un territorio” (CODENPE, 2012). Por su parte, la Ley indígena chilena N°19.253, define una comunidad indígena como “(...) toda agrupación de personas pertenecientes a una misma etnia indígena y que se encuentren en una o más de las siguientes situaciones: a)

⁶ Entrevista a Rodrigo Valenzuela Fernández, Antropólogo experto en derechos indígenas en América Latina. Fundación Henri Dunant. Santiago de Chile, Octubre 2012.

⁷ Entrevista a Rodrigo Valenzuela Fernández, Antropólogo experto en derechos indígenas en América Latina. Fundación Henri Dunant. Santiago de Chile, Octubre 2012.

Provengan de un mismo tronco familiar; b) Reconozcan una jefatura tradicional; c) Posean o hayan poseído tierras indígenas en común, y d) Provengan de un mismo poblado antiguo” (Ley 19.253, artículo N° 9).

Dicho todo lo anterior, se da paso al marco procesual e histórico en el que se enmarca la generación de políticas públicas para pueblos indígenas de Chile y Ecuador en la primera década del siglo XXI.

IV. Trayectorias, procesos, historias.

En el presente capítulo se entregarán algunos elementos del contexto político, económico, social y cultural que permiten comprender el proceso mediante el cual se han elaborado políticas públicas para pueblos indígenas de Ecuador y Chile entre los años 2000 y 2010. Es importante señalar que se hace una revisión paralela del contexto internacional y nacional, así como de las trayectorias de los pueblos indígenas y los Estados de ambos países en las dos décadas previas a los años 2000. Esto último dada la relevancia que los hechos acaecidos entre 1980 y 1999 tienen para revisar la problemática de la presente investigación.

Por otra parte, vale destacar que la generación de políticas públicas para pueblos indígenas en Latinoamérica durante la primera mitad del siglo XXI se ha diversificado y ha recibido influjos provenientes de las nuevas normativas internacionales, principalmente a partir del reconocimiento de los pueblos indígenas y sus derechos colectivos e individuales, además de demandas provenientes de las propias organizaciones indígenas. Esto se refleja en las políticas públicas actuales, sobretudo en países como Ecuador y Chile, cuya escena en el plano nacional e internacional ha cambiado aceleradamente desde la década de 1990.

En este marco, la denominada “sociedad civil indígena” se ha visto fortalecida y con altos grados de capital social, lo que ha generado todo un movimiento que inevitablemente impactó la construcción de sí misma y en la relación con los Estados nacionales.

A continuación se hará una breve revisión del proceso latinoamericano, de Ecuador y Chile.

1. América Latina.

En Latinoamérica los pueblos indígenas han alcanzado un alto grado de protagonismo a partir de mediados de los años 1980 hasta nuestros días. Lo anterior se debe a la convergencia de distintos procesos, que por ejemplo se perciben al observar las tendencias de las instituciones estatales y políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas, donde es posible identificar la incorporación de esta temática en el quehacer de los Estados en forma paulatina en los últimos 65 años, a partir de la concreción del Primer Congreso Indigenista Interamericano en México (Zúñiga, 2007). Asimismo, se ha podido constatar un cambio significativo en cuanto al espacio ocupado por las temáticas indígenas a partir de la década de 1950 a la fecha, logrando incluso la transversalización del tema dentro del aparato estatal (Ibíd.). A este respecto, es indudable que es la propia acción de los pueblos y sus capacidades de movilización las que finalmente generaron presión en los Estados para ser incorporados en las planificaciones como parte de políticas públicas específicas (Meentzen, 2006).

Las luchas de los movimientos indígenas han tenido diversas expresiones según las propias realidades nacionales donde se enmarcan sus demandas, además de las distintas etnicidades y formas organizativas de cada pueblo. Esto se suma a la permeabilidad que han tenido de los avances en el reconocimiento de sus derechos en el marco de las instituciones internacionales, tales como Asamblea General de Naciones Unidas y la Organización Internacional del trabajo (OIT). De hecho, es este último organismo el que primeramente reconoce derechos colectivos a los indígenas en tanto pueblos , generando así una nueva tendencia de relaciones entre los Pueblos indígenas y los Estados (Bengoa, 2003). El instrumento más relevante sin duda es el Convenio N° 169 de la OIT (1989), que no sólo reconoce derechos colectivos como Pueblos (y no poblaciones), sino además se refiere a los espacios ocupados por éstos como “territorios” y no “tierras”, ampliando los conceptos usados hasta esa fecha que eran básicamente de corte economicista-agrarista, al de uso del espacio y “textualidad”, a su

significación cultural (de ahí su trascendencia), indispensable para su existencia en tanto pueblos indígenas. Esto será profundizado en el capítulo siguiente.

Es necesario también enumerar algunos hitos del derecho internacional, como son la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW en Inglés) en 1981 y su protocolo del año 2000 donde se aborda específicamente el tema de la mujer indígena; la Declaración de Durban que surge de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas contra el Racismo en el año 2001; la Declaración de Brasilia el 2004 (Meentzen, 2006), por nombrar algunos de los más relevantes. Dicha trascendencia se debió esencialmente al impacto que tuvieron para los pueblos indígenas en cuanto a validar sus demandas y reivindicaciones frente a los Estados latinoamericanos y con las sociedades nacionales con las que convivieron casi sin ser percibidos durante siglos.

Pero junto con el Convenio N° 169, de alta relevancia como marco referencial, es el Primer Año Internacional de los Pueblos indígenas que la Asamblea de Naciones Unidas declaró en 1993, lo que fue seguido del primer y segundo Decenio Internacional de los Pueblos indígenas (1995-2004 y 2005-2014) (Meentzen, 2006). Asimismo, es de gran valor y un triunfo de las luchas étnicas la Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los Pueblos indígenas del año 2007. Todo lo anterior no sólo visibiliza a los pueblos indígenas, sino que legitima sus demandas en tanto pueblos – colectivos- y no sólo como individuos. Por otra parte, se reconoce la trayectoria de despojo y abuso que ha marcado las relaciones de los Estados, las sociedades nacionales y los pueblos indígenas, dando así una nueva posibilidad de existencia en el presente⁸.

De este modo, pese a no ser obligatorios sino más bien con carácter de “recomendaciones”, gracias a estos avances los Estados y las sociedades nacionales logran comprender que el ser indígena no constituye una categoría pasajera o residente

⁸ Entrevista a Rodrigo Valenzuela Fernández, Antropólogo experto en derechos indígenas en América Latina. Fundación Henri Dunant. Santiago de Chile, Octubre 2012.

en tiempos pretéritos, sino más bien se sitúa en el presente, en la realidad contingente, por lo que resulta fundamental el construir categorías y canales de comunicación más adecuadas y que permanezcan en el tiempo (Bengoa, 2003). De aquí que los Estados comienzan, ya en los años 1990, a modificar sus constituciones o generar cuerpos legales propios adaptados a sus realidades “multiétnicas”; la mayor parte de estos cambios remiten más bien al reconocimiento de derechos, de las “diversidades”, más que al otorgar espacios de participación, desarrollo propios y organización sociopolítica adecuada a las cosmovisiones de éstos (Ibíd.).

En este devenir, a mediados de la década de 1980 los indígenas comienzan a tener un mayor alcance y espacio para sus demandas, las que desde allí han logrado aglutinar a una gran cantidad de actores sociales relevantes abogando principalmente por el derecho al buen vivir y el cuestionamiento a las instituciones estatales, políticas y económicas neoliberales impuestas en América Latina a partir de los años '80 (Bengoa, 2003). En varios países además se mantenían los regímenes dictatoriales que marcaron la década anterior, por lo que las luchas sociales significativas se daban en el marco de la recuperación de las democracias republicanas y los derechos humanos, espacios en que los miembros de los pueblos indígenas participaron mayoritaria y activamente.

El decenio de 1990 será conocido como la década de la “emergencia étnica” (Bengoa, 2003: 9) en el continente. Las principales revueltas y luchas sociales estaban compuestas e incluso conducidas por los líderes de los movimientos indígenas, lo que puso la problemática de los “Pueblos Originarios” en un primer plano de las preocupaciones estatales y también en el mundo de las empresas privadas. Por otra parte, comienza a enunciarse un discurso que modifica la percepción general de “sumisión” de los indígenas, los que cuestionan las bases de la edificación de los estados nacionales latinoamericanos, así como el acceso, control y explotación de los recursos naturales como parte de la controversia general con respecto a las formas de organización social, económica, política y cultural del mundo occidental globalizado (Bengoa, 2003). Asimismo, las nuevas tecnologías y la conectividad favorecen la

posibilidad de encuentro e intercambio entre las organizaciones indígenas de distintas partes del continente e incluso del mundo, a lo que además se suma la mayor apertura del acceso a la información, produciendo finalmente un influjo de ideas y conceptos propios del discurso nuevo pronunciado por los líderes y dirigentes de Brasil, Ecuador, Bolivia y México, principalmente (Ibíd.). Es así como se fortalecen las organizaciones de corte étnico y se asocian con otros movimientos y/o actores sociales que reivindican derechos y se enfrascan en arduas luchas sociales por alcanzar una mejor vida para sí y sus hijos.

Con la proximidad de la conmemoración de los 500 años de la llegada de los españoles al continente en 1992, los movimientos indígenas pasan al primer plano del debate, tanto dentro de la sociedad civil como dentro del propio Estado. Es muy importante el hecho de que gracias a esta discusión, los movimientos indígenas logran poner en tela de juicio la construcción misma de los Estados nacionales como parte de un proyecto propio de las elites criollas, las que replicaron las instituciones coloniales y sostuvieron la subordinación indígena como parte fundante de la economía y organización social de clases (Quijano, 2002). Por otra parte, la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo que se llevó a cabo en Brasil el año 1992, pone de manifiesto el rol fundamental que los pueblos indígenas han tenido para la “gestión ambiental y el desarrollo, en vista de sus conocimientos y prácticas tradicionales” (Bengoa, 2003: 11). Esto último genera una suerte de “alianza” a veces tácita y otras explícita, entre los movimientos y partidos ambientalistas y los pueblos indígenas, quienes pasan a formar parte del imaginario social y en el propio, como una especie de “centinelas de la naturaleza”. Esto modifica el estigma propio de la construcción cultural que los proyectos nacionales hicieron del “indio”, logrando empatizar así con un amplio espectro de la sociedad nacional que antes los discriminaba; convengamos que se genera una “simpatía” y empatía hacia las luchas y reivindicaciones indígenas.

Con todo, los indígenas se transforman en un nuevo actor social con un discurso propio de recuperación de dignidad y derechos, el cual se dio en un contexto internacional

favorable por cuanto se reconocían paulatinamente los derechos de estos pueblos a través del mundo, cuestionando por ejemplo, la idea de que América haya sido “descubierta”, o que las tierras indígenas hayan pasado a formar parte del Estado en cada uno de sus países. El rol cumplido dentro de las sociedades nacionales, principalmente en las revueltas populares, obligaron al Estado a abrir los espacios de participación e incorporación de las diversidades étnicas a sus planificaciones, creando así políticas públicas y aparatos normativos adecuados a esta nueva (“vieja”) realidad nacional y continental.

2. Chile.

Al revisar brevemente la trayectoria de la relación del Estado de Chile con los pueblos indígenas, es posible dar cuenta que tras la Independencia para el logro de la construcción del estado nacional se generó un discurso homogeneizante que tendió a aglomerar a la población (incluyendo los pueblos indígenas que habitaban en el territorio “nacional”) tras un cuerpo único y unidireccional, básicamente “blanqueado” o, a lo menos, mestizo. Luego del período expansionista chileno (“Guerra del Pacífico” con la Confederación peruano-boliviana en el Norte del país entre 1879 y 1883; “Pacificación de La Araucanía” en el Sur entre 1881 y 1883; colonización en el extremo sur en 1885 y anexión de la Isla de Pascua en 1888), comenzó un proceso de incorporación “forzada” de los pueblos indígenas a la sociedad chilena, con una estrategia de asimilación que tuvo su máxima expresión después de la anexión de las regiones de Arica-Parinacota, Tarapacá y Antofagasta y durante la Dictadura Militar (1973-1990). Dicho proceso generó transformaciones socioculturales y económicas que modificaron radicalmente las estructuras tradicionales de los pueblos indígenas, impactando además en la pérdida parcial de la lengua y de otras instituciones esenciales para la reproducción cultural, económica y política. Además, la valoración de las tierras indígenas como parte del proyecto económico de consolidación de los Estados, trajo aparejada una reducción de los territorios de dichos pueblos tras la instauración de reducciones, constituyéndose en uno de los aspectos medulares de la transformación, no

sólo de los indígenas, sino también de la nación en su conjunto. Si a esto se suma la “chilenización” promovida por el Estado y el marco de una alta discriminación social y política (que propició que muchas familias optaran por esconder o negar de su origen indígena), tenemos como resultado un proceso de pérdida forzada de sus identidades (Comisión de Verdad Histórica y Nuevo trato con los pueblos indígenas, 2008).

Durante los años posteriores a 1973, la situación de los pueblos indígenas se hizo cada vez más precaria, con pérdidas de grandes porciones de tierras que fueron vendidas por manos del Estado; un porcentaje de los indígenas pasan a formar parte de la oposición a la dictadura de Augusto Pinochet y se concentran en unificar fuerzas en torno a la recuperación de la democracia. Tras el Golpe de Estado se genera la Organización de Centros Culturales Mapuche, apoyados por un amplio sector de la Iglesia Católica, como una respuesta a la nueva ley de tierras impuesta que impactó negativamente por cuanto propendía a la división de comunidades. Esta organización era de corte más bien culturalista (conservación de las identidades étnicas) (Mella, 2001), la que finalmente en 1981 se conforma como la “Asociación Gremial de Pequeños Agricultores y Artesanos Mapuches Ad Mapu”, cuyo eje fue la defensa de las tierras y cultura mapuche ante el Estado –todavía en dictadura-. Es así como a fines de los años ochenta ya se identificaba plenamente la existencia de los pueblos indígenas dentro de la oposición y en una parte importante de la sociedad civil chilena, que estaban representados principalmente por los pueblos Mapuche y Aymara, quienes tenían temáticas y demandas propias. En esas fechas se intenta construir un partido propio denominado Partido de la Tierra y la Identidad (PTI), articulado principalmente en torno a propuestas post-indigenistas⁹. Por su parte los aymara conformaron, a fines de los años ochenta, el Parlamento de la Nación Aymara con organizaciones de Chile, Perú y Bolivia. Este organismo se preocupaba de temas políticos, económicos y culturales basados en los preceptos fundantes de la cosmovisión de los pueblos andinos, llevando entonces su lucha a la conservación del Altiplano (Aylwin, J., 2002).

⁹ Entrevista a José Bengoa C., antropólogo experto en Pueblos indígenas de Chile, Rector de la Universidad Academia Humanismo Cristiano. Santiago de Chile, Octubre 2012.

Tras el triunfo de la opción “NO” a la dictadura en el año 1988, a comienzos de 1989 se realizó un congreso en la ciudad de Nueva Imperial, en el sur de Chile. En éste participaron dirigentes y representantes indígenas y los líderes de los partidos políticos de la oposición que se habían integrado en la Concertación de Partidos por la Democracia. Como resultado, se logró establecer una serie de compromisos en el llamado “Pacto de Nueva Imperial”, entre los que se contaba el reconocimiento constitucional de los Pueblos indígenas, la ratificación del Convenio N° 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y la creación de una institucionalidad específica tendiente a resolver las problemáticas de estos pueblos y sus demandas; en síntesis, dar una respuesta institucional a las luchas étnicas en Chile¹⁰.

Una vez iniciado el primer gobierno de la Concertación, y con esto el proceso denominado de “Transición Democrática”, el Presidente Patricio Aylwin inició un trabajo de discusión de estos temas con representantes de los pueblos indígenas. Con este fin se crea la Comisión Especial de Pueblos indígenas (CEPI), marco institucional para comenzar a concretar el Pacto de Nueva Imperial (Ministerio de Planificación, Gobierno de Chile, 2006). El debate aludido se dio en torno a dos posturas: una “tradicional-agrarista”, cuyo eje era la restitución de tierras, y otra “autonomista”, básicamente propuesta por sectores urbanos que ponían en el debate las nociones de pueblo, territorio, autogestión. Del trabajo de la CEPI surge el proyecto de Ley Indígena, el proyecto de Reforma Constitucional para el “reconocimiento jurídico de los pueblos indígenas” (Figueroa Huencho, 2009: 13), el proyecto de Ratificación del Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos indígenas y Tribales, y el proyecto para un convenio de creación del Fondo de Desarrollo de los Pueblos indígenas de América Latina y El Caribe (Ibíd.). Finalmente este proceso tuvo como resultado sólo la promulgación de la Ley N° 19.253 ó Ley Indígena, que recoge temas de ambas líneas programáticas pero que sin embargo tiene un marcado tinte rural con énfasis en las

¹⁰ Entrevista a José Bengoa C., antropólogo experto en Pueblos indígenas de Chile, Rector de la Universidad Academia Humanismo Cristiano. Santiago de Chile, Octubre 2012.

tierras (Aylwin, J. 2002)¹¹. En este sentido, la discusión de esta ley en el Parlamento modifica el uso de una serie de conceptos, como el de pueblo, territorio y territorio de desarrollo indígena, lo que en palabras de Bengoa implicó que “la Ley quedó a medio camino”¹². A partir de este hecho, tanto desde las organizaciones como desde quienes trabajaron por el reconocimiento de los derechos y deuda histórica del Estado con los pueblos indígenas de Chile, surge una “esperanza” de que con la ratificación del Convenio N° 169 de la OIT se lograra suplir las deficiencias de la Ley; lo que nadie esperaba era que esto ocurriría 15 años después (Ibíd.).

Cabe señalar que en este marco, la visibilidad de los pueblos indígenas en Chile alcanza una mayor fuerza con la incorporación en el Censo de 1992, de la pregunta de adscripción étnica (Gundermann et all, 2005). Asimismo, este hecho, tal y como ya se mostró en los primeros capítulos, impulsa al Estado a generar políticas públicas más pertinentes y oportunas, las que son respaldadas por el marco institucional que se instauraría al poco tiempo de realizado el Censo (Ibíd.).

Publicada la Ley 19.253, se crea la Corporación de Desarrollo Indígena (CONADI), órgano a cargo de “promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas de Chile, en lo económico, social y cultural” (Figueroa Huencho, 2009: 14), además de que estas participen activamente en los procesos socioculturales nacionales. Sin embargo, las potestades y el espacio institucional que este órgano ocupa no le otorga peso dentro del marco del resto de las instituciones del Estado pues no es una agencia o un ministerio, sino una corporación cuyo director es nombrado por el Presidente de la República sin consulta a los pueblos . La Corporación es dirigida por un Consejo Nacional, que estaría conformado por igual cantidad de representantes de las distintas reparticiones del Estado y de los pueblos (etnias en la legislación chilena) reconocidos en la Ley

¹¹ Entrevista a José Bengoa C., antropólogo experto en Pueblos indígenas de Chile, Rector de la Universidad Academia Humanismo Cristiano. Santiago de Chile, Octubre 2012.

¹² Entrevista a José Bengoa C., antropólogo experto en Pueblos indígenas de Chile, Rector de la Universidad Academia Humanismo Cristiano. Santiago de Chile, Octubre 2012.

Indígena (hoy son 9 etnias). Pese a lo anterior, esta instancia fue perdiendo legitimidad entre las bases, lo que se torna insostenible tras el permiso de construcción de las centrales hidroeléctricas Pangué y Ralco en la región de Bío Bío entre 1997 y 1999; pese a que CONADI se opuso y entregó los argumentos técnicos y de los propios pueblos ante estas iniciativas privadas. Estos no fueron incorporados ni escuchados por las autoridades ambientales y políticas de la época, costándole desde entonces el desprestigio institucional¹³, sobretodo porque el Presidente de la época, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, cambió a los directores de la Corporación hasta que uno de ellos no se opuso más a dichos proyectos. Esto es acompañado además por la propia estructura clientelar del Estado, la que ha sido reproducida en cada propuesta programática de los gobiernos electos desde 1990.

En 1997 estalla con fuerza el denominado “conflicto mapuche”, en las regiones del Bío Bío y La Araucanía principalmente. En este periodo ya había aparecido una organización más radicalizada mapuche, la Coordinadora Arauco Malleco (CAM); también se había producido un recambio de dirigentes con varios de ellos profesionales e insertos en redes de la “causa” indígena en el mundo; además, las políticas públicas para este sector eran deficitarias y no lograban disminuir la demanda que los pueblos indígenas plasmaron en los acuerdos con la Concertación (Ibíd.). Junto con lo anterior, los dirigentes indígenas hacen público su descontento por la “importación” de políticas públicas (o más bien propuestas programáticas de cada gobierno) y no la creación conjunta de acuerdo a las propias cosmovisiones de los pueblos indígenas, lo que sin duda las haría más pertinentes (Figueroa Huencho, 2009).

El denominado “conflicto” versa en torno a la recuperación de territorios ancestrales y tierras agrícolas (Ibíd.) de acuerdo a los títulos de Merced entregados por los españoles previo a la Independencia, títulos otorgados por el Estado tras el proceso reduccional y también basados en la evidencia de ocupación histórica del espacio. Asimismo, aparece

¹³ Entrevista a José Bengoa C., antropólogo experto en Pueblos indígenas de Chile, Rector de la Universidad Academia Humanismo Cristiano. Santiago de Chile, Octubre 2012.

la disputa por los recursos naturales, tanto el acceso y uso, como el control y explotación. Es así como comienza la toma de terrenos forestales por parte de comuneros mapuche, la quema de vehículos privados, toma de caminos, por nombrar algunas. Por su parte, el Estado –gobierno- asume estas reclamaciones como “terrorismo” y aplica para los presuntos responsables una ley de excepción denominada Ley Antiterrorista”, la que fue elaborada en tiempos de la dictadura de Augusto Pinochet con el objeto de consolidar jurídicamente la persecución política de sus oponentes basado en la posibilidad cierta de amenaza a la seguridad interior del Estado.

Desde ese momento a la fecha, la situación ha empeorado en el sur de Chile, con una escala inusitada de violencia contra las comunidades por parte del Estado (Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) y Pu Lof Xawün (ATM), 2012), ataques incendiarios por parte de encapuchados –atribuidos a comuneros mapuche- a predios privados en disputa y acción policial en las proximidades de las comunidades mapuche. Actualmente las organizaciones indígenas y de la sociedad civil que consideran justas sus demandas, le llaman a este proceso “criminalización de la demanda indígena”¹⁴, concepto ampliamente usado para referir al llamado conflicto mapuche.

En este marco, el gobierno del presidente Ricardo Lagos en el año 2001 tomó una serie de medidas tendientes a “contener” el conflicto: crea la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos indígenas, que genera un informe construido con los representantes de los pueblos indígenas donde se reconstruye la trayectoria de estos y su vinculación con el Estado, proponiendo pasos y recomendaciones tendientes a la instauración de una república multicultural. Tras este trabajo se crea la denominada “Política de Nuevo Trato con los pueblos indígenas”, que busca “(...) mejorar el reconocimiento de los derechos indígenas, profundizar en las estrategias de desarrollo con identidad y ajustar la institucionalidad pública a la diversidad cultural de Chile”

¹⁴ Castro, Milka, conferencia “Derechos indígenas: Avances y Retrocesos en Chile”, dictada en la Universidad Academia Humanismo Cristiano. 04 de Octubre 2012.

(Ministerio de Planificación, Gobierno de Chile, 2006). Además, ya se había diseñado y comenzado con la implementación (2001) del Programa Multifase de Desarrollo Integral de las Comunidades Indígenas o Programa Orígenes, en convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con una segunda fase que se iniciaría en el año 2006. Orígenes propendió, en ambas fases, al desarrollo con identidad de las comunidades indígenas, basado esencialmente en medidas de apoyo productivo y cultural. Pero el quiebre de los gobiernos de la Concertación con los Pueblos indígenas ya se había producido, siendo muy difícil en este punto revertirlo, en particular porque se siguió aplicando la Ley Antiterrorista contra comuneros mapuche.

Así las cosas, durante el gobierno de Michel Bachelet (2006-2010), se retoman los compromisos originales adquiridos con los pueblos indígenas y se genera un nuevo pacto denominado “Re-conocer” (2006). Pese a esto, se dio continuidad a las políticas anteriores y, además, se incumplió el compromiso de no aplicación de la Ley Antiterrorista. El único logro sustancial del periodo es la ratificación del Convenio N° 160 de la OIT (2008), el que sin embargo se ratificó con un alcance legal a la Consulta, creando el artículo N°124 del Ministerio de Planificación, que reduce las posibilidades de participación y derecho a consulta de los pueblos indígenas en la toma de decisiones sobre materias que les atañen directamente.

Es importante señalar que durante este periodo ya han muerto 3 mapuche con participación directa de la policía chilena. Asimismo, alarmante resulta la violencia contra los niños mapuche, la que fue denunciada crudamente por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en marzo del año 2012 tras un proceso que comenzó en Junio del año 2010, para visibilizar de la violación de los derechos de los niños y niñas mapuche en el sur de Chile (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2012).

Por otra parte, los pueblos del norte de Chile han llevado una batalla contra las empresas mineras que utilizan el agua de las napas y escasos cursos de agua existentes en esas latitudes. La falta de normativa que de aplicabilidad al Convenio 169 de la OIT

y un marco regulatorio más adecuado a la realidad globalizada, ha llevado a las comunidades indígenas a interponer recursos de protección contra el Poder Ejecutivo del Estado conducentes a detener proyectos de inversión pública y privada que eventualmente podría afectarlos (Yáñez, Nancy y Molina, Raúl, 2008).

3. Ecuador.

A partir de la Independencia y constitución de la República de Ecuador, los indígenas no fueron incluidos como ciudadanos. Surge el “concertaje”, un sistema de dependencia de “trabajadores indios” con las haciendas (Bello, 2004). Con los gobiernos liberales que comienzan en 1895, este sistema se modifica y surgen los “gamonales”, que finalmente hacen la vez de “mediadores” en los conflictos con indígenas, generando un control sobre éstos. Este modelo se mantiene hasta la reforma agraria de 1964, con un esfuerzo y despliegue estatal por invisibilizar a los indígenas pese a los múltiples levantamientos y revueltas protagonizadas por éstos entre los siglos XIX y XX (Bello, 2004).

En 1964 se crea la primera Federación India; en 1973 se crea la Federación Regional de Los Andes (ECUARUNARI), que permanece hasta la actualidad, apoyada en la diócesis de Riobamba. Estas instancias organizativas buscan principalmente el reconocimiento de derechos colectivos, centrados en la tierra como eje articulador de sus demandas (Bello, 2004). En 1980, pueblos amazónicos, shuar, achuar y quichuas de la selva fundan la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE) (Bello, 2004), lo que da fuerza a los movimientos sociales indígenas, logrando posicionarse y alcanzar una mayor relevancia política. En este marco, ya en 1979 se había logrado que el gobierno de Jaime Roldós, propusiera una “nueva relación del Estado con los pueblos indígenas” (Bello, 2004: 151), lo que se pone en práctica con una reforma constitucional que reconoce al Ecuador con un “carácter multiétnico y multicultural” (Bello, 2004: 151); este discurso es “adoptado” por las organizaciones indígenas.

Pese a su trayectoria de invisibilización de los pueblos indígenas, Ecuador fue el primer país de la región en otorgar derechos civiles, tales como el voto universal o el derecho a la propiedad de la tierra, a la población indígena y pequeños campesinos (Meentzen, 2006). Esto último como consecuencia del proceso de construcción del Estado Nacional, donde no se erigió una política de “ecuatorización”, ni existió una institucionalidad estatal para promover la idea homogeneizante de lo propiamente “ecuatoriano” (Ibíd.).

Volviendo a la década de 1980, debido a los “ajustes estructurales” y disminución del aparato estatal por el inicio del proceso de instauración de la economía neoliberal, las distintas formas organizativas de la sociedad adquieren sus propios mecanismos para alcanzar la modernidad (Bebbington et al, 1992). Al mismo tiempo, paulatinamente crece la percepción generalizada de un Estado burocrático, poco efectivo y corrupto, lo que en la década de los noventa dio paso a la búsqueda de nuevos referentes institucionales más próximos, como por ejemplo los gobiernos locales.

En ese marco de “explosión” de organizaciones, se produce un cambio sustancial en el uso del concepto “campesino” como una suerte de categoría general para denominar a los pequeños productores del sector agrario de Ecuador, al de “campesinos e indígenas”¹⁵. Esto conduce a que en 1986, la CONFENAIE y ECUARUNARI conformaran la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), que agrupa a las distintas nacionalidades y pueblos indígenas de Ecuador, algunos de los cuales ya estaban organizados (como por ejemplo los pueblos amazónicos). Esta confederación hasta hoy en día ha tenido un rol trascendente en las insurrecciones populares por cuanto logra aglutinar a otros actores sociales (ambientalistas, por ejemplo) tras un discurso transversal de búsqueda de un bienestar colectivo. El surgimiento, o más bien la fuerza de resurgimiento de este actor social, resulta fundamental para comprender lo acaecido en Ecuador a la fecha, pues se erige como un

¹⁵ Entrevista a José Bengoa C., antropólogo experto en Pueblos indígenas de Chile, Rector de la Universidad Academia Humanismo Cristiano. Santiago de Chile, Octubre 2012.

pilar fundamental de las luchas y levantamientos sociales ocurridos desde los años '90. En este sentido, dicha década estará marcada por una fuerza social que busca “consensuar” con el Estado algunos temas fundamentales que versan en torno a la posibilidad misma de la existencia de las y los ecuatorianos, con lo que dentro de las propias diversidades socioculturales se entiende como bienestar o vivir bien; sin ir más allá, se pone en tela de juicio el uso, explotación y acceso a los recursos naturales (Bebbington et al, 1992) como un elemento primordial para el buen vivir y la posibilidad de la redistribución de las riquezas. Los indígenas son protagonistas de estas luchas sociales y sus demandas son diversas, siendo el derecho a los territorios una de las más relevantes.

Junto con lo anterior, cabe destacar que siendo la CONAIE la organización más relevante, también surgen otras organizaciones entre 1980 y la primera década del 2000, tales como la Asociación de la Nacionalidad Zápara de la Provincia de Pastaza (ANAZPPA), Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador (ECUARUNARI), Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP), Organización de los Pueblos indígenas del Pastaza (OPIP), Asociación de Inmigrantes Ecuatorianos ECUADOR LLACTACARU.

Por tanto, los años '90 del siglo XX lejos de ser vistos como una “década perdida” (como solía ser llamada por los economistas desarrollistas), puede ser analizada como una “década ganada” para los movimientos sociales, especialmente de corte étnico-campesino (Bebbington et al, 1992). Su liderazgo creció paulatinamente, el que además se potenció con la participación directa en la toma de decisiones y gestión de recursos de los gobiernos locales, que implica una toma de conciencia de sus capacidades (Ibíd.) y la posibilidad cierta de crear una suerte de utopía conjunta para los indígenas, mestizos y no indígenas. Cabe destacar que esto mismo se vincula además al reconocimiento de identidades étnicas distintas que, por cierto, implican formas organizativas propias y énfasis políticos también diversos; esto se replica también con

los indígenas residentes en las ciudades producto de los movimientos migratorios (Meentzen, 2006).

Con la proximidad de la conmemoración de los 500 años de la llegada de los españoles al continente en 1992, alcanzó gran fuerza el cuestionamiento de las instituciones y del espacio que ocupaban los pueblos indígenas en los idearios nacionales, poniendo así las temáticas vinculadas a dichos pueblos en un escenario internacional y nacional potente para los movimientos indígenas. En ese marco, Ecuador lleva la delantera ya que en su territorio se realizan asambleas, reuniones, talleres y debates que discuten la idea de “descubrimiento” y propician la posibilidad de subrayar los derechos de los pueblos indígenas en general y de Ecuador en particular. De este modo, a partir del gran levantamiento de 1991 se pone en el tapete la lucha por una nueva legislación, la posibilidad de generar una asamblea constituyente y modificar la constitución para los pueblos indígenas, pero fundamentalmente para todos aquellos que se encontraban marginados y oprimidos dentro de las fronteras de su país; esto repercute en el resto de las organizaciones indígenas de América Latina, impulsando una “explosión étnica” a nivel continental (Bengoa, 2003). Es importante destacar en este punto que el discurso de los indígenas es aglutinante no sólo por no versar exclusivamente en torno a sus propias demandas, sino además por cuestionar el modelo de democracia y sistema económico que rige a Ecuador, es decir, “anticapitalista” (Barrera, 2002).

En esta etapa surge el movimiento Pachacutik, liderado por el indígena Luis Macas en alianza con los ambientalistas y otros sectores sociales (urbanos y rurales). Macas entra incluso como ministro de gobierno al mismo tiempo que el movimiento logró ocupar un 10% de los cupos de diputados de la Asamblea Constituyente a fines de los años '90 y a inicios de la década del 2000.

Ya a partir de los años 2000, los movimientos indígenas han perdido algo de peso dentro de la escena nacional por disputas internas de CONAIE tras la participación en el gobierno de Bucaram y Gutiérrez, lo que sin embargo no implica la salida de los

indígenas del todo. De hecho, los levantamientos de corte social y étnico conducen a que en el año 1998 se modificara la Constitución de la República declarando a Ecuador como un país pluricultural y multiétnico (Meentzen, 2006); ese mismo año se ratificó el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Pero el mayor logro es en el año 2008, bajo el gobierno del presidente Rafael Correa, pues se volvió a modificar la Constitución de Ecuador, declarándose un país Plurinacional e Intercultural, hecho fundamental para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, no sólo de Ecuador sino de toda América Latina. Es importante destacar que el proceso mediante el cual se redactó la Carta Fundamental fue con participación plena de la ciudadanía mediante asambleas, talleres, consulta y plebiscitos.

Retomando la idea inicial de la trayectoria de las políticas públicas para pueblos indígenas del Ecuador, es importante señalar que la historia nacional de Ecuador ha estado marcada por dictaduras y períodos de inestabilidad política. Por su parte, la protesta popular masiva ha provocado la destitución de varios presidentes electos democráticamente. Este hecho es particularmente relevante pues impidió durante décadas la implementación de políticas públicas para pueblos indígenas que fueran más consistentes, pertinentes y coherentes (Ibíd.).

La trayectoria de fines del siglo XX tiene un hito fundacional en 1984, cuando se creó la primera Oficina de Asuntos Indígenas dependiente del Ministerio de Bienestar Social, que coordinó un seminario sobre políticas públicas para pueblos indígenas junto al Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) en el que participaron representantes indígenas, de instituciones públicas y académicos. No se logró un avance sustancial tras este acercamiento pero constituye un primer apronte (Meentzen, 2006). La única excepción a esto es el logro de la implementación, institucional y presupuestariamente autónoma, de la Educación Intercultural Bilingüe en Ecuador.

En 1994, el presidente Sixto Durán promovió una nueva reforma agraria donde se permitía la venta de tierras “de propiedad colectiva” (Meentzen, 2006) apoyado por el

Instituto de Desarrollo Agropecuario que en esa fecha era de reciente creación. Esto último generó descontento entre los movimientos indígenas y nuevas movilizaciones, lo que finalmente termina en un éxito para éstos pues dicha ley es modificada en el parlamento; de este logro surge la fuerza de Pachakutik.

Antes de ser destituido por corrupción, el presidente Abdalá Bucaram crea el Ministerio de Asuntos indígenas en 1997, que posteriormente es remplazado por el gobierno de transición de Fabián Alarcón (1997-1998), por el Consejo de Pueblos indígenas y Negros (Meentzen, 2006). Tras la paz con Perú en 1998, el nuevo presidente Jamil Mahuad creó el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE). En esta institución están representadas todas las nacionalidades y pueblos de Ecuador, asegurando así la plena participación de éstos en la toma de decisiones que los involucran en el Estado. Es relevante señalar que entre los años 2000 y 2007 Ecuador había tenido cuatro presidentes, pese a lo cual CODENPE se mantuvo y, de hecho, aumentó su presupuesto (Ibíd.). Lo mismo sucedió con la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, que se conservó autónoma desde su creación. A partir del año 2000 se creó también la Dirección Nacional de Salud Indígena (DINASI), el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos indígenas (FODEPI) que sucedió al PRODEPINE del Banco Mundial y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

Pese a que el movimiento indígena ecuatoriano alcanzó un gran protagonismo dentro de la escena nacional, y que se logró una modificación de la constitución en 1998, hasta el año 2006 las políticas públicas orientadas a esa población seguían siendo insuficientes y discontinuas (Meentzen, 2006). Este escenario sin embargo, está cambiando paulatinamente desde la promulgación de la nueva Constitución de la República del año 2008. Pese a lo anterior, las organizaciones indígenas actualmente debaten y denuncian la política económica extractivista del gobierno de Ecuador, pues ésta entrega el control de los recursos naturales presentes en los territorios indígenas (principalmente petróleo) a las grandes empresas trasnacionales, lo que vulnera los derechos establecidos en la

propia Constitución y los principios regidores de la acción estatal con los pueblos indígenas (Chuji, 2008).

4. En síntesis.

Tras los antecedentes expuestos arriba, es posible visualizar que la acción propia de los pueblos indígenas de América Latina, en particular de Ecuador y Chile, es la que finalmente ha conducido a los Estados al reconocimiento de derechos y apertura a la participación de éstos, en alguna medida, en la toma de decisiones. Esto es acompañado de un contexto internacional favorable por cuanto se genera una corriente transversal por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, lo que implica además el derecho ancestral a sus territorios.

Por otra parte, es posible percibir la tensión entre los pueblos indígenas y el Estado, la que ha estado marcada por una lucha de visibilización por parte de los indígenas por una parte, y por acciones contradictorias de los propios Estados, quienes se mueven –si se quiere- entre el reconocimiento y la disputa por los recursos mediante represión.

En esta línea, las políticas públicas han acompañado el devenir de esta relación, incorporando además al resto de los actores sociales de cada país en este devenir, construyendo de esta manera compleja la urdimbre del entramado propio de la realidad sociocultural, política y económica de América Latina.

V. Documentos, cruces y perspectivas: el análisis.

Para dar inicio a este capítulo, es necesario retomar algunos elementos expuestos, tanto teórico conceptuales, como desde los antecedentes expuestos.

En primer lugar, relevar el hecho de que las luchas reivindicatorias llevadas a cabo por la mayor parte de los pueblos indígenas de América Latina, paulatinamente han visibilizado la problemática de éstos y, en ese contexto, sus demandas han alcanzado una gran relevancia y protagonismo para los Estados, las sociedades nacionales y, en general, en los distintos actores sociales nacionales e internacionales. Ésta, si se la quiere llamar, “presión”, finalmente ha determinado un protagonismo de los pueblos indígenas traducido luego a la acción de los estados nacionales como respuesta a una trayectoria de movilización de dichos pueblos, que es posible de ser observada a través de las políticas públicas emanadas desde el Estado frente a estos.

Junto con lo anterior, como ya se ha señalado con anterioridad en esta investigación, tras las decisiones de construir tal o cual forma de relación con los pueblos indígenas, existen paradigmas y elecciones teórico conceptuales que no son casuales y que dan cuenta de esta relación establecida con los y las indígenas que edifican no sólo una determinada organización y respuesta institucional (que es lo más visible), sino una concepción y comprensión del “otro” (en este caso, el indígena) desde el Estado. Esto último puede ser develado a través de la revisión de los documentos públicos emanados desde los estados nacionales y que norman la vida social y tras los fundamentos de la institucionalidad que los Estados -a través de sus gobiernos- han gestado para el trabajo directo con los pueblos indígenas en Chile y Ecuador desde fines de los años 1990 a la fecha. En este punto se reitera que los conceptos utilizados no son meras casualidades, sino que en el denominar, en las construcciones discursivas se dibujan el cómo ver y ser visto por el otro.

Es esto último lo que se realizará en el presente acápite. A partir de las Constituciones Políticas, Leyes especiales para Pueblos indígenas e institucionalidad de Chile y Ecuador se buscará identificar las matrices conceptuales y las elaboraciones discursivas acerca de los pueblos indígenas en ambos países. La elección de éstos se debe a que han trascendido a “programas gubernamentales” y se han transformado en políticas públicas más permanentes.

1. Constitución Política de la República de Chile.

La Carta Magna de la República de Chile fue elaborada en el año 1980, en el marco de la dictadura militar de Augusto Pinochet U. Desde ese momento a la fecha se han efectuado algunas modificaciones pero, fundamentalmente, sigue presente su espíritu original.

En Capítulo I, “Bases de la Institucionalidad”, el artículo n°1 establece que *“Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad”*. Luego, el artículo n°3 señala que se trata de un Estado “unitario y descentralizado”.

Un primer elemento a considerar, lo que se podría denominar la “no existencia” constitucional de una diversidad de pueblos en la república. Es una negación que implica necesariamente que para abordar la temática indígena debe hacerse de manera sectorial y no como una política transversal y de largo plazo pues queda supeditada a la acción de cada gobierno.

La perspectiva que se presenta en la siguiente investigación propone que la “no mención” denota una política de blanqueamiento en la construcción republicana de Chile, una mirada a partir de las elites nacionales que permanecen vinculadas a las metrópolis europeas occidentales y a Estados Unidos, y que buscan mantener un orden supeditado al ordenamiento colonial que permanece bajo la cara de la globalización. En

este sentido, hay una negación de diálogo social, de participación en la arena política en forma determinante por parte de las y los ciudadanos, que además está marcada por el ocultamiento de lo indígena que todas y todos en alguna medida aún conservamos.

En el capítulo II, “Nacionalidad y Ciudadanía”, el artículo n° 10 expone que “*Son chilenos:*

1°.- Los nacidos en el territorio de Chile, con excepción de los hijos de extranjeros que se encuentren en Chile en servicio de su Gobierno, y de los hijos de extranjeros transeúntes, todos los que, sin embargo, podrán optar por la nacionalidad chilena; 2°.- Los hijos de padre o madre chilenos, nacidos en territorio extranjero. Con todo, se requerirá alguno de sus ascendientes en línea letras a) y b) recta de primer o segundo grado, haya adquirido la nacionalidad chilena en virtud de lo establecido en los números 1°, 3° ó 4°; 3°.- Los extranjeros que obtuvieren carta de nacionalización en conformidad a la ley; 4°.- Los que obtuvieren letra c) especial gracia de nacionalización por ley (...)”.

En este apartado no se mencionan los pueblos indígenas o la posibilidad de existencia de “otras formas” de ser chilena o chileno, incluso profundizando el “silencio” al que se aludió más arriba, denota no sólo una mirada totalizadora y homogeneizante en relación a la diversidad de pueblos y culturas, sino además de género.

En el capítulo III, “De los derechos y deberes Constitucionales”, el artículo 19 señala que la Constitución asegura a todas las personas “*1°. El derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona (...)* *2°. La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Hombres y mujeres son iguales ante la ley (...)* *3°. La igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos (...)* *4°. El respeto y protección a la vida privada y a la honra de la persona y su familia; 5°. La inviolabilidad del hogar y de toda forma de comunicación privada. El hogar sólo puede allanarse y las comunicaciones y documentos privados interceptarse, abrirse o registrarse en los casos y formas*

determinados por la ley; 6°. La libertad de conciencia, la manifestación de todas las creencias y el ejercicio libre de todos los cultos que no se opongan a la moral, a las buenas costumbres o al orden público (...) 7°. El derecho a la libertad personal y a la seguridad individual (...) 8°. El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza (...) 9°. El derecho a la protección de la salud (...) 10°. El derecho a la educación (...) 11°. La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales (...) 12°. La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley, la que deberá ser de quórum calificado (...) 13°. El derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas (...) 14°. El derecho de presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes; 15°. El derecho de asociarse sin permiso previo (...) 16°. La libertad de trabajo y su protección (...) 17°. La admisión a todas las funciones y empleos públicos, sin otros requisitos que los que impongan la Constitución y las leyes; 18°. El derecho a la seguridad social (...) 19°. El derecho de sindicarse en los casos y forma que señale la ley. La afiliación sindical será siempre voluntaria (...) 20°. La igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas (...) 21°. El derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen (...) 22°. La no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica (...) 23°. La libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes, excepto aquellos que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres o que deban pertenecer a la Nación toda y la ley lo declare así. Lo anterior es sin perjuicio de lo prescrito en otros preceptos de esta Constitución (...) 24°. El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales (...) 25°. La libertad de crear y difundir las artes, así como el derecho del

autor sobre sus creaciones intelectuales y artísticas de cualquier especie, por el tiempo que señale la ley y que no será inferior al de la vida del titular (...) 26°. La seguridad de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio”.

Resulta relevante para el presente análisis que dentro de los 25 derechos y deberes constitucionales, no se hace referencia a los pueblos indígenas, ni en el marco de la diversidad cultural, ni en el de la plurinacionalidad.

Lo que prima en este acápite, y la razón de la extensión de la cita, es la protección de la propiedad privada y las libertades personales sin hacer mención a derechos colectivos, poniendo a la familia y el hogar como ejes articuladores de la protección del Estado pues son la base de la sociedad chilena. Volviendo a lo que se ha propuesto en las primeras reflexiones, la Constitución de Chile no sólo no incorpora la multiculturalidad como parte de los arreglos institucionales del neoliberalismo para abordar la diversidad cultural en los estados nacionales en tiempos de la globalización, sino que otorga a la individualidad y privacidad el fundamento republicano. Esto último se enmarca dentro de las miradas totalizadoras coloniales, que si bien otorgan derechos individuales, en el ejercicio de universalizarlos da paso a la pérdida de las posibilidades de manifestaciones propias de los pueblos indígenas que en la actualidad habitan en Chile. Por último, esta Carta Magna tampoco abre paso siquiera a las posibilidades reparatorias en el marco de los reconocimientos desde las elites hacia los indígenas, lo que mantiene los conflictos sociales pues no repara, no reconoce, no tolera ni menos genera simetría y participación, profundizando lo que José Aylwin llama “la herida de Chile”¹⁶.

¹⁶“Bicentenario y Causa Mapuche. La Herida de Chile”. En “Rebelión en el Wallmapu. Resistencia del pueblo-nación mapuche”. Le Monde Diplomatique. Editorial Aún Creemos en los Sueños, Chile 2013.

2. Ley 19.253 ó Ley Indígena de la República de Chile.

Esta ley es la más relevante referida a los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional de Chile. Fue concebida en 1993 y se encuentra vigente a la fecha.

El título I, “Los indígenas, sus culturas y comunidades”, en el párrafo 1 de “Principios Generales”, a través del artículo 1º *“El Estado reconoce que los indígenas de Chile son los **descendientes** de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde **tiempos precolombinos**, que conservan **manifestaciones étnicas y culturales propias** siendo para ellos la **tierra el fundamento principal de su existencia y cultura**. El Estado reconoce como principales **etnias indígenas de Chile** a: la Mapuche, Aimara, Rapa Nui o Pascuenses, la de las comunidades Atacameñas, Quechuas, Collas y Diaguita del norte del país, las comunidades Kawashkar o Alacalufe y Yámana o Yagán de los canales australes. El Estado valora su existencia por ser parte esencial de las raíces de la Nación chilena, así como su integridad y desarrollo, de acuerdo a sus **costumbres y valores**. 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, sus culturas, familias y comunidades**, adoptando las medidas adecuadas para tales fines y **proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación**, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación”*. Asimismo, el artículo n°2 señala que los indígenas son de nacionalidad chilenos.

Iniciando con el artículo segundo, éste es consecuente con la Constitución de Chile en la medida en que no reconoce ni da espacio de existencia de otras nacionalidades, sino sólo la chilena.

El primer artículo es muy relevante para la presente investigación pues presenta elementos que conducen a develar el uso y concepciones de algunas nomenclaturas. En primer término, refiere a “descendientes” a la hora de definir quiénes son los indígenas que habitan el territorio nacional. Esto delimita a los indígenas en un espacio que

remonta al origen, al pasado, articulando un relato acerca de la posibilidad actual de existencia de los pueblos indígenas en Chile que se traduce a un imaginario colectivo de quiénes son y dónde habitan las y los indígenas hoy: en el pasado. Esto puede generar dos lecturas que no son contradictorias entre sí. La primera referida a que en la actualidad no existen pueblos indígenas como tales, sino que son los “hijos de los verdaderos”, de los “puros”. Una segunda interpretación es que son personas y grupos que viven en un “atraso”, fuera de la modernidad. Para ambas, el indígena no es apto, no tiene agencia.

Un segundo concepto es el de “tierra” y no el de territorio. Esto último reduce la existencia de los pueblos indígenas a aspectos culturales y económico productivos, restando el valor simbólico y la textualización que implica la habitación de un espacio determinado. Además, con esto se desconocen los derechos políticos y la posibilidad del ejercicio pleno de éstos sobre los espacios ocupados desde tiempos inmemoriales, además de los derechos colectivos, porque el sentido de tierra remite a la materialidad y no a los aspectos inmateriales que sustentan la reproducción de los pueblos como tales, además de circunscribirse en el modelo de la propiedad privada (como se vio en la Constitución).

Continuando, en el primer artículo de la Ley se reconocen “etnias indígenas”, lo que remite a los aspectos culturales que sostienen este colectivo particular, desvinculándolo de la política, la economía y el territorio, todos ellos aspectos medulares para la reproducción de los pueblos. Asimismo, se refiere a que el aporte de éstas radica en las “raíces” de la “Nación”, volviendo al punto expuesto más arriba que reduce a lo indígena al vínculo con los antepasados, a los mismos antecesores y no a pueblos vivos en el presente con posibilidad de contribuciones actuales en espacios de construcciones colectivas de aportes simétricos.

Luego se refiere a la labor del Estado como “respetar y proteger”, lo que se asocia a las posturas multiculturales o miradas desde la diversidad cultural, en la medida en que

reconoce que hay que tolerar las existencias otras en pos de la convivencia nacional. En esta misma medida, la protección vuelve a lo dicho con lo originario, pues denota una imagen de fragilidad, que además se suma a la de incapacidad del otro para lograr su propia preservación, como si se tratara de una especie en extinción. Así también, esto conduce necesariamente a proponer a los indígenas como una minoría distinta que queda en medio de una mayoría blanca y chilena, digamos, una suerte de lunar.

Todo lo anterior se enmarca en los acomodos neoliberales para la contención del conflicto del Estado con los pueblos indígenas, puesto que es una forma discursiva de minusvaldar a un actor social potencialmente desequilibrante, primero a través de la labor del Estado por “promover su desarrollo”, lo que implica incorporarlos al modelo económico, político, cultural y social imperante, es decir, el modelo neoliberal; luego, de “proteger sus tierras y velar por su adecuada explotación”, eliminando con esto toda posibilidad de decidir acerca de su desarrollo y de su futuro en tanto pueblos.

En el párrafo 3, “de las culturas indígenas”, el artículo n° 7 expone 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”*.

En este párrafo se circunscriben los derechos reconocidos al ámbito exclusivo de los derechos culturales, lo que por cierto niega la existencia de los indígenas como pueblo. Además, cualquiera fuera la modalidad que adoptaran las “manifestaciones culturales”, no pueden contravenir la moral de las elites impuesta en la Constitución, vinculadas a la propiedad privada y la familia; si se mantienen en ese margen, formarán parte del “patrimonio” chileno, elemento que traslada el discurso acerca de los indígenas a un plano próximo al folclore.

El Párrafo 4 refiere a la “Comunidad Indígena”. En el artículo 9 define que “*Para los efectos de esta ley se entenderá por **Comunidad Indígena**, toda agrupación de personas pertenecientes a una misma etnia indígena y que se encuentren en una o más de las siguientes situaciones:*

- a) Provenzan de un **mismo tronco familiar**;*
- b) Reconozcan una **jefatura tradicional**;*
- c) Posean o hayan poseído **tierras indígenas en común**, y*
- d) Provenzan de un **mismo poblado antiguo**”.*

La ley reconoce la posibilidad de constituir comunidades indígenas, siempre y cuando se haga dentro de los parámetros en ésta enumerados, normando el tipo y forma de organización e institucionalidad indígena. En este sentido, se reconoce una existencia comunitaria en la medida en que sea el Estado quien apruebe la decisión de asociarse, que debe seguir una serie de procedimientos jurídico legales para contar con el visto bueno para su funcionamiento como tal. Bajo esta concepción y, en el marco ya indicado de las “etnias indígenas”, la posibilidad de visualizar a las comunidades indígenas como espacios de reproducción de los saberes, de las dinámicas sociales, económicas, políticas y culturales corre el riesgo de desaparecer por cuanto se transforma en una respuesta institucionalizada de visibilidad y existir para el Estado y la sociedad nacional no indígena. Como además la Ley 19.253 posee un carácter ruralista, los indígenas en situación urbana no son concebidos en marcos colectivos con posibilidades de enraizamientos territoriales pues sólo pueden constituirse como “asociaciones” o “centros culturales”, negando así la posibilidad de articulación dentro de los miembros de un mismo pueblo (separación de ‘urbanos’ de ‘rurales’).

En el título II, “Reconocimiento, protección y derecho de las tierras indígenas”, mediante el artículo n°20 se crea el “Fondo de Tierras y Aguas Indígenas”, cuyos objetivos son “*a) Otorgar **subsidios para la adquisición de tierras por personas, Comunidades Indígenas o una parte de éstas cuando la superficie de las tierras de la respectiva comunidad sea insuficiente, con aprobación de la Corporación. Para***

*obtener este subsidio se distinguirá entre postulaciones individuales y de comunidades. Para las postulaciones individuales el puntaje estará dado por el ahorro previo, situación socio-económica y grupo familiar. Para las postulaciones de comunidades el puntaje estará determinado, además de los requisitos de la postulación individual, por su antigüedad y número de asociados. Un Reglamento establecerá la forma, condiciones y requisitos de su operatoria; b) **Financiar mecanismos que permitan solucionar los problemas de tierras, en especial, con motivo del cumplimiento de resoluciones o transacciones, judiciales o extrajudiciales, relativas a tierras indígenas en que existan soluciones sobre tierras indígenas o transferidas a los indígenas, provenientes de los títulos de merced o reconocidos por títulos de comisario u otras cesiones o asignaciones hechas por el Estado en favor de los indígenas; c) Financiar la constitución, regularización o compra de derechos de aguas o financiar obras destinadas a obtener este recurso. El Presidente de la República, en un reglamento, establecerá el modo de operación del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas**".*

Este artículo crea el Fondo de Tierras y aguas, el que tiene por objetivo "solucionar" las problemáticas de tierras y aguas de los indígenas, ya sea en forma individual o como parte de una comunidad indígena y de acuerdo a títulos y reconocimientos otorgados por el mismo Estado que concretó un avance imperialista en sus territorios para fines del siglo XIX y principios del XX. Por otra parte, se mantiene la idea de "tierras indígenas" y "aguas indígenas" como dos elementos relevantes pero disolubles, con tratamientos particulares y delimitados a las fórmulas de reconocimiento estatal de propiedad, y no en tanto territorios (como un todo integrado). Cabe destacar que el Estado regularizará o comprará "derechos de agua", pues éstos son privados y/o están en manos fiscales para salir a remate. Esto último denota el carácter neoliberal del Estado chileno, por cuanto el agua, un elemento primordial para la vida, también constituye un patrimonio de derecho privado.

El título IV refiere a la "Cultura y la Educación indígenas". En el párrafo 1º, "Del Reconocimiento, Respeto y Protección de las Culturas Indígenas", el artículo 28 indica

que “*El reconocimiento, respeto y protección de las culturas e idiomas indígenas contemplará:*

a) El uso y conservación de los idiomas indígenas, junto al español en las áreas de alta densidad indígena; b) El establecimiento en el sistema educativo nacional de una unidad programática que posibilite a los educandos acceder a un conocimiento adecuado de las culturas e idiomas indígenas y que los capacite para valorarlas positivamente; c) El fomento a la difusión en las radioemisoras y canales de televisión de las regiones de alta presencia indígena de programas en idioma indígena y apoyo a la creación de radioemisoras y medios de comunicación indígenas; d) La promoción y el establecimiento de cátedras de historia, cultura e idiomas indígenas en la enseñanza superior; e) La obligatoriedad del Registro Civil de anotar los nombres y apellidos de las personas indígenas en la forma como lo expresen sus padres y con las normas de transcripción fonética que ellos indiquen, y f) La promoción de las expresiones artísticas y culturales y la protección del patrimonio arquitectónico, arqueológico, cultural e histórico indígena. Para el cumplimiento de lo señalado en el inciso anterior, la Corporación, en coordinación con el Ministerio de Educación, promoverá planes y programas de fomento de las culturas indígenas (...).”

En este artículo se vuelve a la idea de “reconocimiento”, “respeto” y “protección” que ha sido motivo de las reflexiones de los párrafos anteriores, al que se suma la “valoración positiva” de las “culturas e idiomas indígenas”. Sin embargo, se incorporan nuevos elementos que aportan a la construcción discursiva desde el Estado para con los pueblos indígenas. Uno de los más relevantes es circunscribir la existencia y permitir la visibilización de los indígenas en las “regiones de alta densidad indígena”. Con esto se cierra la posibilidad del diálogo intercultural y se restringe a ciertos espacios que sostienen la percepción de minoría al punto de lograr agruparlos en determinadas áreas o regiones del país. Además, esto implica la consolidación de una geografía del poder y del saber establecida por la lejanía de lo indígena de los espacios habitación de las elites gobernantes, la metrópoli.

Otro elemento relevante aportado aquí es el de la “promoción y establecimiento de cátedras de historia, cultura e idiomas indígenas” en las universidades. Esto vuelve a poner a los indígenas en el pasado, en el relato histórico nacional, restándoles posibilidad de agencia. En esta misma medida, se hace referencia nuevamente a la cultura –e idioma-, delimitando el lugar y posibilidad del ejercicio pleno de los derechos de los pueblos indígenas.

En el párrafo 2º, que versa sobre la “Educación Indígena”, el artículo 32 expone que *“La Corporación, en las áreas de alta densidad indígena y en coordinación con los servicios u organismos del Estado que correspondan, desarrollará un sistema de educación intercultural bilingüe a fin de preparar a los educandos indígenas para desenvolverse en forma adecuada tanto en su sociedad de origen como en la sociedad global. Al efecto podrá financiar o convenir, con los Gobiernos Regionales, Municipalidades u organismos privados, programas permanentes o experimentales (...)”*.

Este párrafo vuelve a la delimitación geográfica de la existencia indígena. Es de alta relevancia la lectura que aquí se hace de la interculturalidad, pues ésta se refiere a la educación de niños y niñas indígenas en las dos culturas, la habitación en dos mundos, cuyo objetivo no es el intercambio bidireccional y simétrico que supone el concepto de interculturalidad tal y como lo estamos entendiendo en esta investigación, sino que lo hace para lograr la integración de las y los indígenas al devenir del desarrollo nacional en los marcos institucionales determinados desde el Estado. Sin embargo, igualmente hay que convenir que se trata de una idea inicial para comenzar a incorporar este concepto a partir del reconocimiento de la existencia y uso de idiomas distintos del español, consignado en la Constitución de la República.

El título V, “Sobre la participación”, el Párrafo 1º “De la Participación Indígena”, explica en el artículo 34 que *“Los servicios de la administración del Estado y las organizaciones de carácter territorial, cuando traten materias que tengan injerencia o*

relación con cuestiones indígenas, deberán escuchar y considerar la opinión de las organizaciones indígenas que reconoce esta ley. Sin perjuicio de lo anterior, en aquellas regiones y comunas de alta densidad de población indígena, éstos a través de sus organizaciones y cuando así lo permita la legislación vigente, deberán estar representados en las instancias de participación que se reconozca a otros grupos intermedios”.

La participación aludida en la ley no se liga, como se presentó en el apartado de definiciones conceptuales, a garantizar que los pueblos indígenas puedan incidir en la toma de decisiones, sino sólo a decir o expresar una opinión dentro de muchas otras sin que ésta sea vinculante con las decisiones finales que se adopten¹⁷.

3. Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI).

La CONADI señala que su Misión Institucional es “*Promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural y de impulsar su participación en la vida nacional, a través de la coordinación intersectorial, el financiamiento de iniciativas de inversión y la prestación de servicios a usuarios y usuarias*”.

La misión institucional refuerza lo que se ha analizado anteriormente, referido a que la acción del Estado es en pos del “desarrollo integral”, concepto utilizado en el marco de las políticas de instituciones neoliberales tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), desconociendo con esto la posibilidad de la búsqueda de un desarrollo pertinente de acuerdo a los propios preceptos enmarcados en las cosmovisiones y objetivos futuros trazados por los pueblos indígenas.

¹⁷ Esto último se está en vías de modificar con las adaptaciones institucionales y legales tras la ratificación y entrada en vigencia del Convenio N° 169 de la OIT.

Así también delimita la acción estatal a lo “económico, social y cultural”, desapareciendo la política de esta ecuación.

Cabe señalar que los objetivos institucionales refieren a la participación de los indígenas en temas que les conciernen directamente, a las lenguas y cultura, a tierras y aguas, además del desarrollo integral para indígenas “urbanos” y “rurales”. En relación a esto último, la denominación “indígenas urbanos” e “indígenas rurales”, dota a los espacios habitados de una posibilidad de escisión dentro de los propios pueblos, lo que implica por tanto, el no reconocimiento de una unidad social, económica, cultural y política al margen del lugar habitado. En esta misma perspectiva, la ley no menciona en ninguno de sus apartados el reconocimiento y ejercicio de los derechos políticos y acceso y uso de los recursos naturales.

Para finalizar, destacar el que CONADI sea una Corporación sin rango ministerial ni jerarquía dentro de la institucionalidad del Poder Ejecutivo del Estado. Esto denota el lugar y relevancia de esta problemática para el Estado.

4. Constitución Política de la República del Ecuador.

La Carta Fundamental de Ecuador, fue elaborada en el año 2008, bajo un amplio proceso de participación ciudadana encabezada por su presidente, Rafael Correa, y la Asamblea Constituyente.

El preámbulo de la Constitución señala, *“Nosotras y Nosotros, el pueblo soberano del Ecuador, reconociendo nuestras raíces milenarias, forjadas por mujeres y hombres de distintos pueblos , celebrando a la naturaleza, la Pachamama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia, invocando el nombre de Dios y reconociendo nuestras diversas formas de religiosidad y espiritualidad, apelando a la sabiduría de todas las culturas que nos enriquecen como sociedad, como herederos de las luchas sociales de liberación frente a todas las formas de dominación y colonialismo, Y con*

*un profundo compromiso con el presente y el futuro. Decidimos **construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay**; Una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades; Un país democrático, comprometido con la integración latinoamericana – sueño de Bolívar y Alfaro-, la paz y la solidaridad con todos los pueblos de la tierra (...)*”.

En primer lugar, el enunciado está encabezado por un “nosotras y nosotros”, aludiendo entonces a una apropiación del discursos por parte de un colectivo, una inclusión que además está incorporando tanto a hombres como a mujeres, que son “pueblo” y “soberanos” determinando un cambio del lugar de producción de la alocución y la geopolítica del poder pues lo saca de las elites y lo pone en la autoridad popular que no tiene distinción de género y se vincula a un origen, identidad, lengua, justicia, economía y política compartidas.

Luego, al dar cuenta de la existencia de distintos pueblos, las “voces” aludidas en los capítulos precedentes, refuerza su existencia actual en relación con una pasada mediante el reconocimiento de las “raíces milenarias”. Esto se vincula a la producción discursiva formulada entorno al concepto de “pueblo” (para el interés de esta investigación, “pueblo indígena”) que al ser “milenaria” implica una continuidad histórica, autoridad y derechos propios por el hecho de estar “desde siempre” en aquel lugar.

Este constructo no es homogéneo pues fue forjado mediante la acción y aporte de “distintos pueblos”, donde nuevamente se integran hombres y mujeres, develando así un espacio de intercambio y aprendizajes comunes, rompiendo con las lógicas totalizadoras coloniales, sustentado en la interculturalidad.

En este primer texto además se incorpora la Pachamama como un eje fundamental de la construcción de la República, que va al lado del Dios (aludiendo al Dios Católico), con respeto y reconocimiento de las distintas posibilidades de religiosidades y

espiritualidades, poniendo entonces el enunciado en una simetría de todos los aportes y culturas, rompiendo las jerarquías coloniales y ordenamientos donde lo occidental europeo, siendo la religión uno de los aspectos medulares del proceso de colonización, estaba por encima del resto de las manifestaciones religiosas y que excluía todas las demás. Esto forma parte de un ejercicio descolonizador y, por tanto, una ruptura epistémica con los preceptos instaurados en Ecuador a partir del hecho colonial, pues abre el espacio de emergencia y ejercicio de todas las expresiones de la espiritualidad dentro del espacio de su estado nacional.

Por último, en este preámbulo se hace una referencia directa a la construcción descolonizada de la sociedad ecuatoriana, que se hace cargo además del encadenamiento y consecuencia de las luchas de los movimientos sociales que demandaban una modificación de las estructuras e instituciones coloniales heredadas; se recoge el deseo de justicia e igualdad, de distribución del poder, para una propuesta colectiva del “presente y futuro”. Lo anterior se cimienta sobre los conocimientos ancestrales, es decir, los conocimientos arraigados en la sabiduría popular que fueron transmitidos de generación en generación desde que se tiene memoria ¹⁸, una nueva forma de vivir basada en un concepto enarbolado como bandera de lucha de los pueblos indígenas del Ecuador, como es el “Sumak kawsay o “buen vivir”, conformando así un “paradigma otro” para mirarse, ser mirados y regir a las y los ecuatorianos, visibilizando a lo “indio” y otorgándole un lugar relevante en la conformación de Ecuador.

En el título I, “Elementos Constitutivos del Estado”, el Capítulo Primero muestra los “Principios fundamentales”, donde el artículo I señala que *“El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad*

¹⁸ Entrevista a Fabiana del Popolo, Responsable de los proyectos sobre Población Indígena y Afrodescendiente, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), Naciones Unidas. 05 Septiembre 2012 y 18 Junio 2013. Santiago de Chile.

es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución”.

Ya en este título se define el carácter de la República, como es el ser un Estado que es “justo”, aludiendo a uno de los principales objetivos de las demandas que movilizaron a la sociedad civil en los últimos 20 años de historia. Por otra parte, se declara “intercultural” y “plurinacional”, lo que implica por tanto, no sólo el reconocimiento de una “diversidad” de culturas al interior de un mismo Estado que ejercen plenamente sus derechos en tanto nacionalidades y pueblos indígenas, sino además un intercambio simétrico de éstos para la construcción de la república que pasa por una mejor distribución del poder y del saber. Lo anterior es un proyecto político que congrega a las y los ecuatorianos y pasa a regir sus vidas desde el Estado. Se trata del paso de los derechos individuales a los derechos colectivos en la medida en que la simultaneidad de la interculturalidad con la plurinacionalidad constituyen un quiebre en la forma de entender no sólo las relaciones del Estado con los ciudadanos, sino que entre los mismos pueblos y nacionalidades, entre los ciudadanos y ciudadanas que acceden a otras formas de entender y vivir en conjunto a partir de otras cosmovisiones que antes no fueron consideradas como válidas pero que eventualmente, podrían representar de mejor manera el deseo de bienestar presente y futuro.

Es importante el hecho de que este proyecto aludido en primera instancia es “laico”, sin que una religión prime por sobre otras o sobre las distintas manifestaciones de la religiosidad de los pueblos y nacionalidades que viven en Ecuador, como se vio en párrafos precedentes. En segundo lugar, no se centraliza la acción del Estado en una metrópoli, dejando abierto el espacio para la autonomía regional y comunal, lo que implica por cierto el respeto al principio de la igualdad, reconocimiento de las diversidades y distribución del poder en la medida en que la toma de decisiones se ajustará a los requerimientos propios de las nacionalidades y pueblos que coexisten bajo el espacio del territorio de la república.

El artículo II refiere también al idioma: *“El castellano es el idioma oficial del Ecuador; el castellano, el kichwa y el shuar son idiomas oficiales de relación intercultural. Los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas en las zonas donde habitan y en los términos que fija la ley. El Estado respetará y estimulará su conservación y uso”*.

En la misma línea, se valida la relación intercultural y la simetría del uso de la lengua, reconociéndolas como un elemento de edificación de las relaciones descolonizadoras pues pone al castellano, kichwa y shuar en un mismo lugar de relevancia pues son las tres lenguas de habla mayoritaria en Ecuador¹⁹. Pese a esto, igualmente se reconoce la existencia y se abre la posibilidad del uso de otros idiomas que, al denominarlos “ancestrales”, quedan vinculados a una continuidad histórica que ha sido transmitida de generación en generación y, por tanto, forma parte fundamental de la constitución y preservación de la diversidad de los pueblos y nacionalidades. En este sentido, en contraposición al multiculturalismo, con esto se pone fin a la ignorancia acerca de la lengua indígena, y con él, a la exclusión y falta de reconocimiento del aporte de éstas en la construcción de Ecuador con los indígenas como cimiento.

En el Capítulo segundo, “Ciudadanas y ciudadanos”, el artículo 6 señala que *“Todas las ecuatorianas y los ecuatorianos son ciudadanos y gozarán de los derechos establecidos en la Constitución. La nacionalidad ecuatoriana es el vínculo jurídico político de las personas con el Estado, sin perjuicio de su pertenencia a alguna de las nacionalidades indígenas que coexisten en el Ecuador plurinacional”*.

En este artículo se esclarece discursivamente cómo se construye, desde la ciudadanía, el Estado plurinacional. Por una parte se es “ecuatoriano o ecuatoriana”, es decir, se forma parte de una nación articulada bajo un Estado que le da un sentido de pertenencia a las y los ciudadanos vinculados a una república, regirse por una misma constitución y tener un mismo gobierno unitario, lo que sin embargo no es contradictorio con el hecho de

¹⁹ www.codenpe.gob.ec

pertenecer a una nacionalidad indígena en el sentido en que fue definida en páginas anteriores. Esto denota una nueva forma de leer al Ecuador, pues se rompe con la dirección y posibilidad única de ser ciudadano, ya no regido desde la vereda del blanqueamiento y el ocultamiento de la pertenencia étnica ni tampoco desde la sola presencia de las culturas; se trata pues de un giro descolonizador por cuanto supone el ejercicio pleno de derechos en el marco de sus propios pueblos y ya adentrados en la “arena” política, partiendo por la misma edificación del Estado. Con esto interesa esclarecer el hecho de fundar la ciudadanía en la posibilidad de la diferencia que al mismo tiempo constituye unidad y que se manifiesta como un solo Estado.

Todo lo anterior se expresa con fuerza en el título Dos, “Derechos”, Capítulo primero de “Principios de Aplicación de los derechos”, que señala en el primer artículo del apartado (Art. 10) que *“Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales. La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución”*. Con esto además se identifican y otorgan derechos en los distintos marcos organizativos en los que se expresa la ciudadanía.

El Capítulo cuarto, “Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades”, señala en sus primeros artículos que *“Las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible”*. Se garantiza para todos ellos participación, conservación y recuperación del patrimonio, conservación de las identidades y manifestaciones propias de sus culturas, el acceso a sus tierras y decisión sobre sus recursos naturales, no discriminación y reparación a poblaciones afectadas por “xenofobia, racismo” u otras formas de discriminación, mantener sus instituciones, participar en la vida nacional reconociendo sus aportes desde la propia cultura, por nombrar los algunos significativos.

En este capítulo se identifica la diversidad para el reconocimiento de los derechos, distinguiendo entre las “comunidades” “pueblos” y “nacionalidades indígenas”, con el “pueblo afroecuatoriano” y el “pueblo montubio²⁰”. Esto es relevante en la medida en que al proclamar a Ecuador como un Estado Plurinacional e Intercultural no sólo se refiere a los pueblos indígenas, sino que se suman otras existencias que aportan al diálogo simétrico y edifican (y lo han hecho a través de los tiempos) la nación ecuatoriana.

Es importante el hecho de especificar e identificar los derechos de los pueblos y nacionalidades, enumerando aspectos fundamentales para su preservación, como son el patrimonio, identidades, conservación de instituciones y, en esa medida, lograr recibir su aporte a la nación ecuatoriana en su conjunto. En esta medida, la idea de reparación ya no se da en el marco del “respeto” y la “tolerancia” multicultural, sino como un acto de quiebre con las estructuras coloniales que primero invisibilizaron y luego les dieron un falso reconocimiento, profundizando el daño causado a partir del hecho colonial y la exclusión de la modernidad.

El Capítulo séptimo “Derechos de la naturaleza”, señala en el artículo 71 que *“La naturaleza o **Pachamama**, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema”*.

²⁰ Es interesante el caso del pueblo montubio, que es leído como tal en tanto posee un origen, relato, identidad, economía, organización social y cultural común, anclada en tiempos pretéritos y con transmisión intergeneracional, pese a no ser afrodescendiente ni indígena.

Entrevista a Fabiana del Popolo, Responsable de los proyectos sobre Población Indígena y Afrodescendiente, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), Naciones Unidas. 05 Septiembre 2012 y 18 Junio 2013. Santiago de Chile.

Esto último es un elemento sustancial de las cosmovisiones y la base material para la reproducción cultural, social, económica y política de los distintos pueblos y nacionalidades del Ecuador, y, por tanto, fundamento de su existencia, el que es tomado como un tema relevante y ordenador dentro de la Carta Fundamental de ese país. Por otra parte, esto permite el acceso y usufructo de los recursos naturales por parte de los ecuatorianos y ecuatorianas, lo que en sí mismo quiebra uno de los ejes de la colonialidad definidos en capítulos precedentes.

Todo lo anterior, conduce al establecimiento de un “Régimen de Desarrollo” (Título VI), que recoge la concepción del respeto de los derechos, la interculturalidad y la Pachamama antes descritos, que se traduce en un “Régimen del Buen Vivir” (Título VII), recogiendo entonces los principales elementos dilucidados en los párrafos anteriores.

Con todo, la Constitución de Ecuador toma, releva e incorpora dentro de los fundamentos de la República elementos primordiales de la cosmovisión de las nacionalidades y pueblos indígenas. Asimismo, la Carta Magna logra dar cuenta de la urdimbre de nacionalidades y pueblos que han forjado la república y que finalmente la han tejido tal cual es hoy.

Por otra parte, este escrito reconoce e impulsa el ejercicio pleno de los derechos de las y los indígenas en el marco del Estado, posibilitando la existencia de éstos en forma individual y colectiva de acuerdo a sus propios principios y culturas, todo bajo un prisma descolonizador.

5. Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de Pueblos indígenas del Ecuador que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales de la República del Ecuador.

Pese a que esta ley es anterior a la Constitución del 2008, con algunas modificaciones, sigue vigente a la fecha.

En el Título I, “De la Creación y Objetivo de las Instituciones Públicas Indígenas”, el artículo 1 expone *“Créanse el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos indígenas del Ecuador (CODENPE), La Secretaría Nacional de Salud Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos indígenas del Ecuador y el Fondo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos indígenas del Ecuador (FODEPI), como entidades de derecho público, con personería jurídica propia, con carácter de autónomas, técnicas, administrativas, presupuestaria y financieramente descentralizadas. Estas entidades tienen su sede principal en la ciudad de Quito, Capital de la República”*.

Esta ley es relevante pues dichas instituciones generan las políticas públicas sectoriales para nacionalidades y pueblos indígenas, las que además corresponden con las demandas y reivindicaciones históricas de los movimientos indígenas de Ecuador. En este texto nuevamente es relevante el uso de los conceptos “Nacionalidades” y “Pueblos Indígenas”, ya que como se ha dicho anteriormente en esta investigación, alude al reconocimiento de la existencia de una diversidad étnica articulada alrededor de derechos políticos, económicos, culturales, sociales y territoriales, que tienen una existencia propia dentro del espacio nacional republicano. Como se ha mencionado también, el uso del concepto “pueblos indígenas” no es un sinónimo de “pueblos originarios”, y el que éste sea incorporado dentro de una ley que conforma instituciones estatales sectoriales, incorpora un elemento relevante a la hora de la implementación de políticas públicas pertinentes y generadas en marcos amplios de participación.

En esta línea argumental, el Título II, “Del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos indígenas del Ecuador” (CODENPE), en el artículo 2 señala que esta es la instancia técnica que define las políticas públicas para las nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador. Asimismo, en los artículos 5 y 6 se explicita que el Secretario Ejecutivo del Consejo tendrá el rango de Ministro de Estado y que éste será elegido por concurso público.

Junto con el uso de los conceptos ya señalados para los artículos anteriores, en este apartado resulta fundamental destacar el hecho de que, institucionalmente, quien dirige esta instancia tiene un rango de Ministro, denotando la relevancia que el tema indígena tiene para el Estado y, en esa medida, la incorporación de las y los indígenas con celeridad en las planificaciones de la acción estatal.

El Capítulo II, “*De la Secretaría Nacional de Salud Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos indígenas del Ecuador*”, en el artículo 7 se señala que esta “(...) es una entidad técnica, especializada en la práctica de la **medicina y conocimientos tradicionales**, que funcionará bajo los lineamientos definidos por el Consejo de Nacionalidades y Pueblos indígenas del Ecuador”.

En este párrafo destaca la idea de que habrá una institución específica del Estado para incorporar la interculturalidad dentro de la salud de las y los ecuatorianos, lo que implica resguardar las concepciones y conocimientos de salud propios de los pueblos y nacionalidades indígenas, así como sus prácticas. El uso de los conceptos “medicina” y “conocimientos tradicionales”, devela una búsqueda de simetría entre las concepciones occidentales europeas de la salud y su cuidado (medicina), validados en por el conocimiento científico, con aquellos saberes populares, los que se encuentran entre los indígenas, afrodescendientes y montubios, aquellos que constituyen prácticas de sanación y que han sido transmitidos por generaciones asociados a manifestaciones culturales y aspectos medulares de la ritualidad de dichos pueblos, se pone en valor los

sistemas de salud indígena, sus concepciones acerca de la buena salud y la enfermedad y el necesario ejercicio en las prácticas de curación y equilibrios propios de éstos.

6. Misión, Visión y Objetivos Institucionales del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE).

La misión de CODENPE es ser *“una institución pública que en el ejercicio de los derechos del Estado plurinacional, ejecuta políticas para fortalecer a las nacionalidades y pueblos, la vivencia de la interculturalidad promueve planes de vida y contribuye a una relación equilibrada con la Pachamama, para alcanzar el Sumak Kawsay”*. La visión es *“Ser una institución descentralizada y desconcentrada que garantiza los derechos de la naturaleza, de las nacionalidades y pueblos e incide en la distribución equitativa de la riqueza y contribuye a la implementación de la interculturalidad”*.

Retomando lo que se ha ido dibujando en el transcurso de este análisis, la institución sectorial para pueblos y nacionalidades, refiere al “Estado plurinacional”, que tal y como ha sido definido antes, constituye un reconocimiento de la posibilidad de diálogo y existencia de la diversidad étnica pero en el marco de una constitución y gobierno común. Este órgano del Estado “fortalece” las nacionalidades y pueblos, pero a la vez está mandatado para que se logre la “vivencia” de la interculturalidad, lo que por cierto conduce la acción de las políticas públicas en pos de profundizar e impulsar un proyecto político de inclusión y de apertura de los espacios participativos que amplían el proceso descolonizador a todos los miembros de la sociedad ecuatoriana y no sólo como una suerte de reacción por oposición o subyugación. En esta medida, al referir a la edificación de proyectos colectivos basados en las ideas indígenas de vivir bien, donde la Pachamama tiene un rol trascendente, lo que se está persiguiendo no es una muestra descriptiva de la diversidad étnica, sino una incorporación de valores y preceptos de construcciones propias y no adquiridos en forma exógena, a la sociedad en su conjunto.

La Visión institucional por su parte, profundiza en lo anterior pero incorpora dos elementos que ponen en práctica la apertura constitucional hacia las autonomías por el hecho de tener un carácter “descentralizada y desconcentrada”. Por otra parte, el hecho de reforzar la mirada desde los derechos ligada a la “distribución equitativa de la riqueza”, pone elementos que son esenciales para la apertura del diálogo entre iguales, es decir, el giro hacia la interculturalidad.

En esta medida, mirando también las instituciones no sólo se modifica el lugar de enunciación, sino además se reordenan las prioridades del desarrollo y bienestar de acuerdo a otras motivaciones alejadas de las instauradas a partir de los esquemas coloniales que aún persisten en el modelo neoliberal, iniciando un proceso de construcción de Ecuador basado en elementos que le son propios.

Por último es de suma relevancia el que los ejes que conducen a la institucionalidad provienen de las cosmovisiones de las nacionalidades y pueblos indígenas, propendiendo hacia una visión “desde dentro”, desde los mismos indígenas, para la construcción de políticas públicas para éstos, además de poner el acento en estos elementos para la edificación republicana. A este respecto, resulta significativo para el presente análisis subrayar el hecho de que es en los documentos institucionales CODENPE donde se definen los conceptos de “Sumak”, “Kawsay”, “Plurinacionalidad”, “Pueblo Indígena”, “Comunidad Indígena” e “Interculturalidad” para fundamentar la impronta institucional y acción de ésta.

VII. Resultados, propuestas, provocaciones.

Como se ha explorado a lo largo de la presente investigación, a partir de los elementos entregados por los Estudios Culturales y desde la vereda de las teorías postcoloniales, resulta importante revisar cómo se ha ido cimentando la relación con los pueblos indígenas de Chile y Ecuador a lo largo de su trayectoria, a partir de la edificación de América; se trata pues de una imagen del “indio”, una elaboración discursiva cuya substancia está dada por relatos fabulosos, mitos y una construcción del “otro” a partir de categorías exógenas emanadas desde un espacio delimitado de poder. Paralelamente y en un juego relacional, gran parte de este fundamento ha sido apropiado por los pueblos indígenas, quienes han edificado un relato propio a partir de sus experiencias y cosmovisión, con los elementos dominantes que les han sido impuestos.

Este punto es crucial para la propuesta que aquí se dibujó, la de comprender el diseño, elaboración y ejecución de las políticas públicas para pueblos indígenas como parte de un constructo discursivo cuyo sustrato está habitado por las jerarquías socioculturales, económicas y políticas de herencia colonial y, por tanto, edificadas sobre los conceptos raciales, binarios y evolutivos del relato europeo occidental acerca de los “indios”, sus quehaceres, cultura, historicidad, en fin, de su lugar en el mundo. Esto remite necesariamente la modernidad y al sistema de producción capitalista, elementos fundamentales para comprender el espacio que históricamente han ocupado los indígenas y temáticas étnicas en las sociedades nacionales y en el concierto internacional.

Desde la llegada de los españoles al continente, se reordena el sistema mundo del trabajo, dotando a ciertas identidades (como la europea, particularmente la española y portuguesa), de una suerte de “carga simbólica” o más bien, de un capital simbólico que los instalaba en la cúspide de la organización “civilizada”. Se establece, en palabras de Quijano, un “patrón de dominación colonial” que constituye en eje fundacional de la modernidad y para gestación del sistema capitalista.

En lo anterior está el punto de partida de las relaciones que los Estados nacionales latinoamericanos gestan con las nacionalidades y pueblos indígenas que ocupaban partes de sus territorios. Los Estados se edifican sobre la base de la reproducción del capital y de la concreción de los proyectos de las elites dominantes de cada país. Éstas construyen los Estados nacionales a partir de un prisma eurocéntrico y positivo, que difícilmente permite dar cuenta de la complejidad sociocultural, política y económica de este lado del mundo.

Como se dijo en las referencias teóricas, todo lo anterior genera un “modelo blanqueado”, con una concentración del poder en las elites que finalmente a través del Estado organizan y construyen los imaginarios e identidades de las nuevas naciones y los grupos humanos que éstas contienen. Esto último naturaliza un discurso acerca del “otro”, para el caso particular de esta investigación, del “indio”, que se sustenta en la producción del conocimiento “científico” –válido y unívoco-. En esta dirección, paulatinamente “lo étnico” se reduce a “minorías”, las que son descritas e identificadas de acuerdo a dicho conocimiento, delimitando quiénes y cómo son o eran los indígenas. En Chile esto es particularmente relevante, pues los pueblos indígenas son reducidos a los libros de historia y, hasta principios de los años 1990, son enseñados en escuelas y buena parte de las universidades como sujetos pretéritos cuya existencia actual es mestiza y, por tanto, al borde de la extinción. Esto además está contenido en la denominación de “pueblos originarios”, que consigna a los indígenas a tiempos pretéritos con un anclaje en el pasado que les impide estar en el presente y, por tanto, decidir acerca de su futuro.

Por otra parte, las políticas públicas muestran la “cara visible” del Estado, por lo tanto, la forma cómo se ha ido construyendo la relación de éste con los pueblos indígenas nos revela a los pueblos mismos, a su accionar y relevancia en el contexto de sus países e internacional. En el caso de Ecuador, los indígenas han alcanzado un alto protagonismo dentro de los movimientos y revueltas sociales desde mediados de la década de 1980, lo que finalmente se tradujo en una modificación de la Constitución del país en 1998, y la

construcción participativa de una nueva constitución en el año 2008, que incorporó elementos tales como la “plurinacionalidad” y la “interculturalidad” como bases de la convivencia nacional; se trata pues de un espacio de participación política e inclusión. En Chile, por su parte, no se han logrado modificaciones sustanciales a nivel de participación política e inclusión de los y las indígenas, sino más bien se remiten a nivel de medición de pobreza y desarrollo sociocultural. Esto último responde, entre otras, al lugar que los movimientos – y actores sociales- indígenas han alcanzado en la sociedad nacional, así como la construcción discursiva que subyace la relación con el Estado, de tipo “culturalista” y principalmente asistencialista, desde la lógica sectorial pues es la propia Constitución la que silencia y oculta la existencia de las diversidades (indígenas y de género).

Esta forma “reactiva” a la que han tendido los Estados con los pueblos indígenas, a su vez da cuenta de la relación conflictiva que han mantenido, marcada por tensiones, omisiones y silencios que han ido en desmedro de los derechos de las nacionalidades y pueblos indígenas de Ecuador y Chile. Quisiera, en este punto, señalar que los Estados han establecido política “s” para pueblos indígenas, es decir, no es posible delimitar la acción del Estado a una sola “línea argumental”, si se quiere, sino que más bien a un conjunto de líneas que abordan distintos ámbitos de este trato.

Es así como en Ecuador actualmente existen informes de Naciones Unidas que indican el incumplimiento de varios de los principios fundamentales establecidos en la Constitución, sobretodo asociados a la Participación y Consulta, además de extracción de recursos naturales en territorios indígenas. Chile, por su parte, ha sido condenado por organismos de derechos humanos nacionales e internacionales, además de Naciones Unidas, por la violación sistemática de los derechos humanos de los pueblos indígenas, principalmente el Pueblo Mapuche, con la aplicación de la Ley de Seguridad Interior del Estado o “Ley Antiterrorista” a miembros de comunidades en disputas con privados por tierras; se trata pues de una “criminalización” del movimiento social indígena y las reivindicaciones territoriales que éstos pudiesen hacer.

Pese a lo anterior, como se identificó en el análisis, Ecuador ya se reconoció como una república plurinacional e intercultural, por tanto, avanza en el proceso descolonización del Estado y la sociedad ecuatoriana. Tras la Constitución del 2008, dicho país supera la visión de “lo étnico” como una temática “especial”, poniendo a las nacionalidades y pueblos indígenas como parte fundamental de la construcción nacional, como eje fundante de la reedificación de la república. Esto se revela no sólo en la declaración de un Estado plurinacional e intercultural, sino además en el uso de conceptos esenciales en las luchas reivindicatorias indígenas –Sumar Kawsay, parte de la cosmovisión- como el objetivo de la acción estatal. Con esto se propende a la ruptura epistémica, por una parte, y por otra al cambio del lugar de enunciación y la construcción de una interculturalidad basada en el cuestionamiento de los principios coloniales del saber.

Chile en su Carta Magna no alude en ninguno de sus apartados ni ítems, a la existencia de pueblos indígenas. Por su parte, la Ley 19.253 hace referencia a los pueblos indígenas como “etnias indígenas” o de “poblaciones protegidas por leyes especiales”, además de sostener la idea de “proteger, respetar y reparar”, como elementos medulares de la acción estatal. Junto a lo anterior, la ley norma las formas institucionales y organizacionales indígenas aceptadas por el Estado, delimitando quiénes son, cómo son y dónde se es indígena en Chile, además de circunscribirlas geográficamente. Este elemento normalizador delimita la acción propia de los pueblos indígenas, los que además alcanzan un reconocimiento en términos culturales, económicos y sociales, sin considerar un aspecto fundamental de la existencia misma de los pueblos, como son los derechos políticos. Esto preserva las estructuras coloniales por cuanto insiste en el blanqueamiento de la Nación chilena, donde las elites gobernantes controlan las posibilidades y formas de desarrollo futuro sin que éstas puedan ser decididas por las y los ciudadanos y, por cierto, por los pueblos indígenas.

Siguiendo con lo anterior, tal y como ya se dijo, las políticas públicas al reflejar las relaciones del Estado con los pueblos indígenas, dan cuenta de las “líneas programáticas” –como dijera Bello- de los gobiernos para con estos actores sociales. En

este sentido, la revisión de la trayectoria que el Estado ecuatoriano ha tenido con las nacionalidades y pueblos indígenas denota la incorporación paulatina de dichos pueblos en la edificación republicana, lo que ha significado el inicio de un proceso de “tránsito” hacia un nuevo paradigma, hacia un nuevo prisma con el que los y las ecuatorianas se miran y serán mirados y que recoge las nuevas –viejas- voces. Con la Constitución del 2008 Ecuador avanza significativamente en la descolonización del saber al relevar los conocimientos indígenas como validados igualmente que los europeos occidentales. A partir de esto se modifica la episteme impuesta, transformando las posibilidades de la estructura de pensamiento dada desde la llegada del colonizador español. Asimismo, Ecuador ha incorporado las nociones de “buen vivir” y los derechos de la “Pachamama” dentro de la Constitución, lo que además traslada el foco de los derechos individuales a los colectivos.

Chile mantiene una relación tensa y conflictiva con los pueblos indígenas reflejada en la negación y silencio de éstos en la Carta Magna, por una parte, y leyes de reparación y trayectorias de “pactos” entre los gobiernos y los pueblos. En este sentido, en la década de los años 1990, la noción de “reconocer” y “pacto por la multiculturalidad” alcanzan un espacio delimitado de la acción del Estado, marcado principalmente en la gestación de iniciativas como el Programa Orígenes, que propenden al “desarrollo con identidad” de las comunidades indígenas. Esto sin duda, como se vio a lo largo del desarrollo argumental de esta investigación, responde a una coyuntura política, económica y social que se enmarca en la vigencia y exigencia del sistema neoliberal en los límites de sus fronteras. Asimismo, las ya dañadas relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado se han profundizado en la medida en que los “falsos reconocimientos” no han permitido una apertura, una visibilización ni participación plena de las y los indígenas en su propio devenir y el de la república que los contiene. Así, en un concierto determinado por las estructuras coloniales heredadas y el modelo neoliberal, se edifica un discurso hacia el indígena que no lo incluye, que no dialoga, que lo minusvalida e impide con esto el ejercicio de sus derechos y la eventualidad del intercambio entre iguales.

En esta línea argumental, la idea propuesta por Bello de que “no existen políticas públicas neutrales”, cobra una particular relevancia para la presente investigación, pues el discurso edificado tras los textos ya analizados de a poco permiten identificar las matrices conceptuales sobre las cuales se han ido edificando los Estados, las sociedades nacionales y los pueblos indígenas.

Bajo esta perspectiva, en los documentos analizados para el Ecuador se usa el concepto de “nacionalidades y pueblos indígenas”, lo que implica el reconocimiento de una serie de derechos y la posibilidad de su ejercicio pleno de éstos bajo el alero de la Constitución de la República; esto conduce a que las nacionalidades y pueblos indígenas puedan determinar libremente su devenir. En esta misma perspectiva, Ecuador no sólo utiliza el concepto de “territorio”, sino que en la Constitución avanza en otorgar espacios de autonomía y autodeterminación en territorios indígenas.

En el caso de Chile, la ley indígena no habla de pueblos, sino de “etnias indígenas”, omitiendo con eso los derechos políticos. Asimismo, al no usar el concepto de “territorio” y si el de “tierra”, se da cuenta de la imposibilidad que cada pueblo indígena tiene de determinar su futuro, así como de conservar sus patrones y lógicas ordenadoras y fundantes de sus cosmovisiones pues escinde el todo en partes divisibles y autónomas, con un énfasis en aspectos materiales –acaso económicos-.

Por otra parte, el uso, en Ecuador, de los conceptos “plurinacional” e “intercultural”, manifiestan una ruptura epistémica, un cambio de paradigma –entrada en vigencia de un “paradigma otro”- cuyos resultados, en tanto proceso, se verán en varios años más. Esto implica que efectivamente se ha hecho un esfuerzo colectivo por destacar la problemática indígena como atingente al conjunto de la sociedad y, por tanto, al Estado. Este último se vio obligado a dar respuesta a las reivindicaciones y demandas de los movimientos sociales ampliados y mayoritariamente protagonizados por indígenas, pero que sin embargo buscaban el “bien común”, el “buen vivir” para todas y todos. Es así como finalmente se ha logrado dar “continuidad” a las instituciones para pueblos

indígenas y se ha transversalizado dicha temática en distintos espacios e instituciones del Estado. Se trata pues de un discurso cuya matriz empuja hacia una visión propia y pertinente de Ecuador, de los ecuatorianos y ecuatorianas, de cómo vivir y de qué es el desarrollo. No responde, por tanto, al paradigma neoliberal, sino más bien a la necesidad de un paradigma propio con el que mirarse; si se quiere, hablamos esta vez de una suerte de “ruptura”, un quiebre, plasmada en la Constitución del año 2008; el “giro descolonizador” al que refiere Silvia Rivera Cusicanqui.

Chile ha tenido políticas públicas enfocadas básicamente a la superación de la pobreza e incorporación a la sociedad de mercado. Esto último se refleja con mayor claridad en la misión y objetivos institucionales de CONADI. Por otro lado, la Ley Indígena dota a los pueblos indígenas de un marcado sesgo rural, circunscribiendo dicha temática a espacios claramente delimitados y normados. Asimismo, la “negación” o “no existencia” de lo indígena en la Constitución de Chile manifiesta una relación transitoria y conflictiva del Estado con los pueblos indígenas, con reconocimientos parciales de su existencia marcada primigeniamente por el hecho de ser chilenos; en ninguno de los documentos analizados se hace mención al “multiculturalismo”, sólo en documentos de “políticas” sectoriales de determinados gobiernos democráticos a partir del año 2000.

El lugar que los pueblos indígenas ocupan en los documentos analizados en Ecuador y Chile, muestran el espacio, trascendencia y relación que éstos tienen para el Estado y sus sociedades nacionales. Los Estados marcan esta relación mediante una narrativa, un discurso que paulatinamente construye realidad y permite una cierta forma de “convivencia nacional” determinada principalmente por el modelo y paradigma de desarrollo al cual suscriben. En esta línea, el manejo del “conflicto” de ambos Estados es distinto, pues Ecuador ha intentado su resolución a través de la modificación estructural reflejada en el cambio total de la Carta Magna. Por su parte, Chile ha impulsado políticas de “contención” o “respuesta a la contingencia” pues la Constitución no deja alternativas posibles más que las sectoriales. En este sentido, como se mostró, las implicancias ideológicas, culturales, políticas, económicas y sociales que

tiene el uso de los conceptos de “plurinacionalidad” e “interculturalidad”, se relacionan con la posibilidad cierta de una “apertura del contrato social”, subvirtiendo el orden establecido con el objeto de “refundar los centros de poder”.

Con todo, la matriz conceptual que se erige tras las políticas públicas de Ecuador, develada mediante la revisión de dos documentos públicos, se sustenta en la posibilidad de descolonización del saber, del poder y de las instituciones, generando un cambio estructural que se dará en el marco de un proceso paulatino. Junto con lo anterior, esto trae aparejada una revisión crítica y búsquedas alternativas al modelo neoliberal en su conjunto, por ejemplo distanciándose de sus aparatos discursivos plasmados en las ideas de desarrollo. Esto no implica que no exista ningún tipo de conflicto entre el Estado y los pueblos indígenas, pero el consenso puede alcanzarse en la medida en que ya se ha plasmado una matriz en la Constitución de la república.

Chile, por el contrario, posee una matriz conceptual colonial, sustentada estructuralmente en el sistema neoliberal que preserva los silencios, el ocultamiento y las omisiones de la existencia de los pueblos indígenas en los sustratos fundacionales de la república. En esta medida y con este impedimento de acercarse a la interculturalidad, las posibilidades de resolución de los conflictos entre el Estado y los pueblos indígenas ciertamente permanecerán lejanas.

Para finalizar este apartado, a través de esta investigación se ha intentado dibujar un argumento que contribuya al debate acerca de la relación del Estado, lo sociedad nacional y los pueblos indígenas en América Latina. La propuesta de mirar las políticas públicas y programas para pueblos indígenas que se ha presentado a lo largo del argumento es una de las aristas para revisar críticamente cómo se ha construido el diálogo nacional, revisar las trayectorias de los propios pueblos indígenas latinoamericanos y los edificios discursivos que se han levantado a partir de la cimentación de los Estados nacionales. El contexto histórico nacional e internacional como marco, potencian los movimientos indígenas que ya se venían levantando con una

episteme particular y pertinente. Las luchas indígenas ponen en la lupa la acción estatal, sus alcances y consecuencias, siendo ahora objeto de vastos análisis y avances en pos del reconocimiento de la constitución plurinacional e intercultural de los Estados latinoamericanos.

Bibliografía.

- 1) Avaria, Andrea: “Políticas sociales: Exclusión/Inclusión del Mundo Indígena”. En Revista MAD N°8, www.facso.uchile.cl/publicaciones/mad/08/paper05.htm. Mayo 2003.
- 2) Alvarez-Gayou, J.L.: “Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología”. Paidós Educador editores. México, 2003.
- 3) Aylwin, José: “Los Pueblos indígenas y el reconocimiento constitucional en América Latina”. Centro de Estudios Miguel Enríquez, Archivo de Chile. 2002. En http://www.archivochile.com/Ideas_Autores/aylwino_j/aylwinoj0036.pdf
- 4) Banco Interamericano de Desarrollo (BID): “Estrategia para el desarrollo indígena”. BID. Washington, Estados Unidos, 2006. <http://www.iadb.org/es/banco-interamericano-de-desarrollo,2837.html>
- 5) Barrera, Augusto: “El movimiento indígena ecuatoriano: entre los actores sociales y el sistema político”. En Nueva Sociedad N° 182. Fundación Friedrich Ebert (FES). <http://www.nuso.org/revista.php?n=182>. 2002.
- 6) Bebbington, Antony; Ramón, Galo; Carrasco, Hernán; Torres, Víctor Hugo; Peralvo, Lourdes; Trujillo, Jorge: “Actores de una década ganada: Tribus, Comunidades y Campesinos en la Modernidad”. COMUNIDEC – Abya Yala. Quito, Ecuador, 1992.
- 7) Bello, Álvaro: “Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas.”. Naciones Unidas, CEPAL: Chile, 2004.
- 8) Bello, Álvaro y Rangel, Marta: “Etnicidad, ‘raza’ y equidad en América Latina y El Caribe”. Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, 2000.
- 9) Bengoa C., José: “Historia de un conflicto. El Estado y los Mapuche en el siglo XX”. Editorial Planeta. Santiago de Chile, 1999.
- 10) _____: “Relaciones y arreglos políticos y jurídicos entre los estados y los pueblos indígenas en América Latina en la última década”. Serie Políticas Sociales CEPAL/ECLAC. Chile, 2003.

- 11) Bernard, H. R.: “Unstructured and Semistructured Interviewing”. En *Research Methods in Cultural Anthropology*. Editorial Beverly Hills: Sage. 1988.
- 12) Bromley, Yu: “Etnos y sus tipos principales”. En “Etnografía teórica”. Editorial Ciencia. Moscú, 1986.
- 13) Castro-Gómez, Santiago: “La postcolonialidad explicada a los niños”. Editorial Universidad del Cauca Instituto Pensar, Universidad Javeriana. 2005. En www.cholonautas.edu.pe
- 14) _____ : “Geografías poscoloniales y translocalizaciones narrativas de ‘lo latinoamericano’. La crítica al colonialismo en tiempos de la globalización”. En Follari, Roberto y Lanz Rigoberto (comp.): *Enfoques sobre Posmodernidad en América Latina*. Editorial Sentido. Venezuela, 1998.
- 15) Castro L., Milka: “Desafíos de las Políticas Interculturales en Chile”. En revista FERMENTUM N° 38. Mérida, Venezuela, 2003.
- 16) _____ : “La cuestión intercultural: de la exclusión a la regulación”. En “Los desafíos de la interculturalidad: identidad, política y derecho”. Universidad de Chile, Programa Internacional de Interculturalidad. Chile, 2004.
- 17) Chuji G., Mónica: “Diez conceptos básicos sobre plurinacionalidad e interculturalidad”. En *América Latina en Movimiento* <http://alainet.org/active/23366>. 2008.
- 18) Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los pueblos indígenas: “Informe de Verdad histórica y Nuevo Trato con los Pueblos indígenas de Chile”. Ministerio de Planificación. Santiago de Chile, 2008.
- 19) Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) y Pu Lof Xawün (ATM): “Desigualdades territoriales y exclusión social del pueblo Mapuche en Chile: Situación de la comuna de Ercilla desde un enfoque de derechos”. Naciones Unidas. Santiago de Chile, 2012.
- 20) Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “Informe sobre violencia institucional hacia la niñez mapuche en Chile. Resumen Ejecutivo”. Santiago de Chile, 2012.

- 21) Figueroa Huencho, Verónica: “Desarrollo Indígena y políticas públicas: una difícil relación para una convivencia multicultural”. Colegio de Profesores de Chile. Revista Docencia N° 37. Mayo 2009. En <http://www.revistadocencia.cl/visor.php?numeroRevista=37>
- 22) Fundación Konrad Adenauer y Escuela de Gobierno y Políticas Públicas del Ecuador: “Políticas Públicas para Pueblos indígenas en el Ecuador del Siglo XXI. Memorias del Seminario Nacional”. Quito 2007. En http://www.kas.de/wf/doc/kas_11357-544-4-30.pdf
- 23) González Miranda, Sergio: “Mirando la Pachamama: Globalización y territorio en el Tarapacá Andino”. Revista de Geografía, Norte Grande, N° 31. Pontificia Universidad Católica de Chile. 2004.
- 24) González P., Claudia y Simon W., Jeanne: “Ciudadanía multicultural y los pueblos indígenas: exclusión e inclusión”. En “Globalización, derechos humanos y pueblos indígenas, Álvaro Bello y José Aylwin compiladores. Observatorio Ciudadano/IWGIA. Chile, 2006. www.observatorio.cl
- 25) Gundermann K., Hans; Vergara del S., Jorge Iván; Foerster G., Rolf: “Contar a los indígenas en Chile. Autoadscripción étnica en la experiencia censal de 1992 y 2002. Revista Estudios Atacameños N°30. Chile, 2005.
- 26) Lander, Edgardo: “Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocéntricos”. En “La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas”. Edgardo Lander (comp.) CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Argentina, Julio de 2000. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/lander1.rtf>
- 27) Mella, Magaly: "Movimiento Mapuche en Chile 1977-2000. Un estudio por medio de la prensa escrita". Tesis para optar al grado de Antropólogo. Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Santiago de Chile, 2001.
- 28) Meentzen, Ángela: “Políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina. Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia”. Fundación Konrad Adenauer, Programa Regional de Participación Política Indígena en AL. Año 2006. En http://www.kas.de/wf/doc/kas_11358-544-4-30.pdf

- 29) Mignolo, Walter: "Historias locales/diseños globales. Colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo". Akal ediciones. España, 2003.
- 30) _____: "Occidentalización, imperialismo, globalización: herencias coloniales y teorías postcoloniales". Revista Iberoamericana Vol. LXI. Enero-Junio 1995.
- 31) Ministerio de Planificación, Gobierno de Chile: "Memoria de la Primera Fase del Programa Orígenes". Santiago de Chile, 2006.
- 32) Muñoz, Blanca: "La Escuela de Birmingham: La sintaxis de la cotidianidad como producción social de la conciencia". En Revista Científica de Información y Comunicación <http://www.ic-journal.org/data/downloads/1257507348-11munoz.pdf>. Madrid, España, 2009.
- 33) Nisbet, Robert: "La formación del pensamiento sociológico 1". Amorrortu editores. Argentina, 1996.
- 34) Organización Internacional del Trabajo: "Convenio N°169 sobre Pueblos indígenas y Tribales. Un manual". Suiza, 2003. En www.oitchile.cl
- 35) Ospina P., Pablo: "Estado plurinacional y autogobierno territorial. Demandas indígenas en Ecuador". En "La autonomía en debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina", Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor Pablos Ortiz-T compiladores. FLACSO Ecuador. Quito Ecuador, 2010.
- 36) Quijano, Aníbal: "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina". En: Edgardo Lander (comp.), La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas, Buenos Aires: CLACSO, 2002.
- 37) Quirós, F.: "De críticos a vecinos del funcionalismo". En Periodismo II. Los Estudios Culturales. En http://www.infoamerica.org/documentos_pdf/quiros01.pdf. 2003.
- 38) Rivera Cusicanqui, Silvia: "Ch'ixinakax utxiwa. Una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores". Ediciones Tinta Limón y Retazos. Argentina, 2010.
- 39) _____: "Gestión Pública Intercultural. Pueblos Originarios y el Estado". Servicio Nacional de Administración de Personal. Azul Editores. Bolivia, 2008. En www.bolivialibros.com

- 40) Said, Edward: "Orientalismo". Editorial Libertaria. España, 1990.
- 41) Sánchez, Consuelo: "Autonomía y pluralismo. Estados plurinacionales y pluriétnicos". En "La autonomía en debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina", Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor Pablos Ortiz-T compiladores. FLACSO Ecuador. Quito Ecuador, 2010.
- 42) Taylor, Charles: "El multiculturalismo y la 'política del reconocimiento'". En <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/taylor.pdf>.
- 43) Valderrábano, M.L, Hernández, R. y Trujillo, M.: "La revisión documental. Herramienta fundamental de la investigación científica". En *Innovación Educativa*, Vº 4, nº 21. México, 2004.
- 44) Valles, Miguel: "Las Entrevistas Cualitativas", en Cuadernos Nº 32. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, España, 2002.
- 45) Vela, F.: "Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa". En Tarrés, M.L. (Coordinadora): *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. Flacso. México, 2001.
- 46) Walsh, Catherine: Interculturalidad, Plurinacionalidad y decolonialidad: Las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado". Revista Tabula Rasa Nº 9. Bogotá, Colombia, 2008. En http://www.revistatabularasa.org/numero_nueve/08walsh.pdf
- 47) Yáñez, Nancy y Molina, Raúl: "La gran minería y los derechos indígenas en el norte de Chile". LOM Editores. Santiago de Chile, 2008.
- 48) Zapata S., Claudia: "Atacameños y Aymaras: el desafío de la 'verdad histórica'". En Nuevo Mundo Mundos Nuevos, Debates, 2005, <http://nuevomundo.revues.org/762>.
- 49) Zizek, Slavoj y Jameson, Fredric: "Estudios Culturales. Reflexiones sobre el Multiculturalismo". Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina, 1998.
- 50) Zúñiga, Gerardo: "Tendencias en la institucionalidad estatal y las políticas públicas respecto al desarrollo de los pueblos indígenas en América Latina y El Caribe". Fondo Indígena para el Desarrollo de los Pueblos indígenas de América Latina y El Caribe. En <http://www.fondin.org/wp-content/uploads/2011/08/SerieDesarrollo3.pdf>. Año 2007.

Referencias.

Chile.

1. Corporación Nacional de Desarrollo Indígena: Misión, Visión y Objetivos de la Corporación. En www.conadi.cl. Chile 2012.
2. República de Chile: Constitución Política de la República de Chile. Editorial Lexis Nexis. Chile, 2005.
3. República de Chile: Ley 19.253 ó Ley Indígena. Biblioteca del Congreso Nacional (www.bcn.cl). En <http://www.leychile.cl/N?i=30620&f=2008-05-09&p=>. Chile, 2008.

Ecuador.

1. Consejo de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador: Misión, Visión y Objetivos del Consejo. En <http://www.codenpe.gob.ec/>. Ecuador, 2012.
2. República de Ecuador: Constitución Política del Ecuador. En <http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/Constitucion-2008.pdf>. Ecuador 2008.
3. República de Ecuador: Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de Pueblos indígenas del Ecuador que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales. En <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5487.pdf?view=1>. Ecuador 2007.