



**“CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESARROLLO:
PROPUESTAS DE CAMBIOS EN LA INSTITUCIONALIDAD
PARA UNA ARAUCANÍA PRÓSPERA”**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Alumna: Paula Nicolás Novoa
Profesor Guía: Jorge Katz Sliapnic**

Santiago, junio de 2014

Agradecimientos

Quiero agradecer con mi corazón en primer lugar, a mis padres y hermanos por alentarme en todo momento, por apoyarme y por ser un ejemplo de grandeza y sensatez. También, agradecer a quien me motivó a cursar el Magíster, Oscar Landerretche y a Verónica Kunze por darme la tranquilidad y el respaldo para estudiar durante esos dos años.

A Verónica Navarrete, Isabel Sánchez y Trinidad Suárez, amigas y compañeras de trabajo en Decon, que muchas veces me sostuvieron cuando el cansancio se apoderaba de mí.

A mis amigos del MPP: Alejandro, Jillian y Héctor. A mis profesores de cada uno de los cursos, y en especial, a mi profesor guía, Jorge Katz, un maestro que con su conocimiento y sabiduría logró encausarme para poder terminar este proceso.

Contenidos

Agradecimientos	1
Contenidos	2
Resumen	3
Capítulo I	4
Crecimiento económico en La Araucanía	4
Inversiones y gasto público social en La Araucanía	5
Capítulo II	11
Particularidades de la región	11
Capítulo III	13
¿Qué son las Instituciones?	13
Institucionalidad en La Araucanía	15
Capítulo IV	21
Ajustes graduales para una mejor Institucionalidad	21
¿Qué demanda el pueblo Mapuche?	22
El caso Escocés	24
El caso de Catalunya	25
El caso Mapuche	26
Capítulo V	28
Experiencias internacionales de políticas públicas indígenas	29
Australia	29
Estados Unidos	32
Nueva Zelanda	34
Capítulo VI	38
Ajustes a la Institucionalidad para un impacto positivo en el crecimiento de La Araucanía	38
Educación multicultural bilingüe	38
La interculturalidad	39
Salud integral Mapuche: replicando el modelo del Hospital Makewe-Pelale y otras experiencias actualmente en marcha	43
Comentarios finales	47
Anexos	49
Bibliografía	54

Crecimiento económico y desarrollo: propuestas de cambios en la Institucionalidad para una Araucanía próspera

Resumen

El presente estudio busca explicar el retraso económico y social de la región de La Araucanía basándose en factores que aborda el institucionalismo. Factores que no han sido ampliamente aplicados al problema entre la sociedad chilena – o mayoritaria – y la comunidad Mapuche.

Se analiza el problema desde una perspectiva “institucionalista” partiendo de la evidencia que las instituciones del Estado chileno no han logrado satisfacer las demandas del pueblo Mapuche y que han perdido legitimidad, afirmaciones basadas en la revisión bibliográfica.

Con ello, surge la propuesta de hacer ciertos ajustes, que más allá de reivindicar algunas demandas, pretende dar mayor autonomía al pueblo Mapuche a través de dos grandes formas: la asignación directa de recursos desde el gobierno central y un royalty.

Adicionalmente, se analizan experiencias internacionales de reclamo de autonomía que están ocurriendo en la actualidad en el mundo: los casos de Catalunya y Escocia. Asimismo, se revisan políticas públicas indígenas en otros países y sus resultados: Australia, Estados Unidos y Nueva Zelanda.

Finalmente, se proponen dos experiencias que a nuestro juicio son exitosas en las áreas de salud y de educación y que pueden ser replicables en otros sectores de alta importancia para la comunidad.

Con todo esto, la finalidad de esta tesis es activar una discriminación positiva hacia las comunidades Mapuche después de 130 años de discriminación negativa. No pretende hacer un análisis costo – beneficio, sino acercarse a la equidad social.

CAPÍTULO I

Crecimiento económico de La Araucanía

La región de La Araucanía sigue siendo la más rezagada, con el peor comportamiento económico y de crecimiento y bajos índices en los niveles de escolaridad, alfabetismo y bajo avance en la disminución de la pobreza.

Aunque hay variados estudios sobre las razones de esta situación y numerosas propuestas económicas y de políticas públicas para revertir este rezago económico, no ha habido resultados sustanciales. El problema sigue estando allí, un “conflicto” que pareciera ser uno de los dilemas de mayor complejidad para el Estado chileno contemporáneo.

El pueblo Mapuche tiene alta presencia en la región y la gran mayoría persiste viviendo en situación de vulnerabilidad (económica, educacional, de empleo) según el Censo 2002, hecho que influye directamente en los indicadores de crecimiento regionales.

Hasta la actualidad, el Estado no ha encontrado el camino adecuado para lidiar con esta situación y generar políticas públicas más inclusivas que faciliten a los pueblos originarios aportar a la economía regional a través de su cultura.

A pesar de la inyección de millonarios recursos invertidos a través de agencias públicas y de la creación de numerosos programas de apoyo para dinamizar el crecimiento económico y la equidad en La Araucanía (programas de rescate cultural, programas de educación multicultural, entrega de tierras; subsidios; creación de nuevos diálogos e inversión en tecnología) el Estado chileno ha fracasado, sin demostrar progresos significativos porque entre éste y el pueblo Mapuche no se ha logrado una comunicación efectiva.

Inversiones y gasto público social en La Araucanía

Chile ha puesto en marcha numerosas iniciativas para dinamizar la economía en regiones y a nivel nacional. En 1884 se crea la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) para coordinar, impulsar y evaluar el desarrollo regional, y colaborar en las funciones de modernización y reforma administrativa del Estado. Este es el primer organismo que se preocupa por distribuir de mejor forma los recursos destinados al desarrollo regional y nace para contribuir al “desarrollo de las regiones y comunas, fortaleciendo su capacidad de buen gobierno, en coherencia con el proceso de descentralización¹”.

Cuando el Estado reconoce que se cometieron injusticias con el pueblo Mapuche durante la conquista, se inicia un lento proceso que busca reparar dichos abusos: el Acuerdo de Nueva Imperial; la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato como un intento de la institucionalidad mayoritaria de incorporar la comunidad Mapuche a la cultura de la sociedad chilena.

Así, en 1990 entra en vigencia la Ley Indígena 19.523, durante el gobierno de don Patricio Aylwin. A través de ella y hasta la fecha el Estado chileno ha gastado cuantiosos recursos para intentar la reconciliación con el pueblo mapuche y dinamizar la economía regional a través de distintos mecanismos.

En 1993 se crea la primera organización estructurada y jerarquizada: la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi); que establece códigos, normativas y directrices generales para su funcionamiento.

Dentro de sus atribuciones como organismo, la Conadi ha realizado lo siguiente:

1. Recuperación de tierras (compra o transferencias de territorios estatales): Entre 1993 y hasta 2012 se han invertido más de \$290 mil millones en 170 mil hectáreas², quedando un remanente de otras 155 por un monto cercano a los \$500 mil millones por invertir. Esta entrega de tierras y el saneamiento y regularización de títulos e inscripción de aguas se realiza mediante el Fondo para Tierras y Aguas (1993) y el Fondo de Desarrollo Indígena (1993).

¹ <http://www.subdere.gov.cl/organización/quienes-somos>

² Anexos 1

Existe un “Subsidio para la compra de tierras” destinado a familias o comunidades indígenas, para la adquisición de terrenos para desarrollar proyectos sustentables.

Con estas acciones, el Estado ha devuelto gran parte de las tierras que fueron usurpadas hace más de 100 años atrás. Se estima que entre 1866 y 1927 el Estado arrebató cerca del 95% de los terrenos a los Mapuche, reubicándolos en “reducciones de terreno”, dando así inicio a una serie de violaciones a sus derechos como pueblo originario.

No obstante esta devolución de terrenos, el impacto en lo que el Estado ha querido obtener – saldar una deuda e impulsar el desarrollo económico – no ha sido significativo. En parte, porque la entrega de los terrenos no siempre consideró mejoras en las condiciones de habitabilidad (agua, accesos, electricidad) y por otro lado, debido a que la economía Mapuche es precaria en términos “económicos” pues la cultura y cosmovisión considera a la tierra como un bien de uso (subsistencia) y no como un bien de cambio (rentabilidad) del que hay que extraer alta productividad.

Se suma el hecho de que ha habido episodios en donde proyectos de inversión públicos y privados, han “imperado” sobre la Ley, particularmente el artículo 13, donde se estipula la protección de los territorios entregados a Mapuche, como ocurrió con Ralco durante el periodo de don Eduardo Frei, donde la hidroeléctrica se instaló e inundó hectáreas que eran de propiedad de comunidades Mapuche-Pehuenche en el alto Bío Bío, a través de la compra de dichos predios a sus dueños. Esta situación provocó diversos conflictos entre las comunidades aledañas al sector y el gobierno de aquella época.

Para subsanar las condiciones de los terrenos, en 2010 se creó el programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) que se administra a través de los Municipios locales principalmente, y consiste en una transferencia de recursos desde INDAP hacia familias indígenas, pertenecientes a comunidades, asociaciones o grupos de hecho.

Dicha transferencia está orientada a la contratación de un Equipo Técnico asesor para los agricultores del programa (elaboran un plan de trabajo en base a un diagnóstico); así como de recursos para inversión y capital de trabajo. Si bien este programa es un avance en términos de la inversión en implementación para los terrenos y de especialización a los dueños, el impacto aún no tiene cifras oficiales que permitan asegurar su éxito o fracaso.

2. Educación: A partir de la misma creación de la Ley Indígena, en 1996 se crea y se pone en marcha el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB), que en ese momento no

funciona del todo debido a que la cultura Mapuche como tal no estaba reconocida ni validada, generando un quiebre en las dos culturas (Mapuche – chilena) en las salas de clase al momento de enseñar la lengua. Por este motivo es que se redefine el programa y se orienta a aquellas escuelas con alta población de alumnos pertenecientes a pueblos originarios (con matrícula igual o superior al 20%). Según el estudio “Implementación sector lengua Indígena” el propósito del programa es enseñar solamente la lengua Mapuche.

En 1995 se crea el Fondo de Cultura y Educación, para dar “respuesta a las demandas de los Pueblos Indígenas de Chile, las cuales están enfocadas a la conservación y desarrollo de su patrimonio cultural material e inmaterial; y el establecimiento de las bases educacionales en beneficio de las nuevas generaciones y sus proyecciones³”, mediante cinco programas específicos.

Adicionalmente, existen recursos destinados a becas para estudiantes cuya ascendencia es de pueblos originarios y que estén en situación de vulnerabilidad social y con buen rendimiento académico. El monto es \$93.500 para alumnos de educación básica y de \$193.000 para alumnos de educación media. El sustento de esta beca es que la falta de recursos económicos no sea un impedimento para que jóvenes de educación básica y media puedan estudiar.

Para la educación superior existe una beca denominada “Beca residencia indígena para la educación superior” que entrega un subsidio en dinero para el arriendo de una pieza o una vivienda para los alumnos. El monto máximo es de \$920 mil, excepto para estudiantes de la región de Magallanes, que es de \$1.268.400.

Como parte de su programa de desarrollo de capital humano avanzado, Conadi dispone de un “Subsidio para la especialización de técnicos y/o profesionales indígenas” para programas de especialización técnica o profesional, en institutos/universidades chilenas o extranjeras. “Este beneficio se otorga durante un año académico. El monto entregado es de un millón de pesos aproximadamente, tanto para estudios en el extranjero como dentro del país. Se cancela entre el 70 y el 80% del arancel por un año⁴”.

Según datos proporcionados por el INE la oferta educacional en la región sigue siendo insuficiente, lo que se expresa en la baja escolaridad de sus habitantes, bajo el promedio

³ <http://www.subdere.gov.cl/organización/quienes-somos>

⁴ <http://www.chileatiende.cl/fichas/ver/706>

nacional. De hecho, sólo cuenta con un 38,1% de cobertura pre-escolar y un 30,5% de cobertura educacional superior, situando a La Araucanía como la región con menor oferta educacional del país. Por lo tanto, la inversión en educación hacia la población Mapuche se centra en becas de alimentación, vivienda y aranceles universitarios (en Chile y en el exterior). El impacto de estas becas no ha sido evaluado todavía.

3. Creación del ADI: El Área de Desarrollo Indígena (ADI) nace en 2012 para potenciar el desarrollo de esta zona. Participa y ayuda a canalizar la compra y entrega de tierras de la Conadi hacia las comunidades Mapuche de la región. Pretende dinamizar el proceso, identificar las zonas en disputa y analizar los precios de compra para transferencia, entre otras.
4. Plan Araucanía 7: Se crea el año 2010 con el propósito de sacar a la región del último puesto en crecimiento económico del país, a través de una serie de ejes o ámbitos de acción, en un plazo de 22 años (hacia 2022). Incluye superar la pobreza, habilitar los terrenos devueltos al pueblo Mapuche, re construir una relación de confianza mutua con el pueblo Mapuche, aumentar la inversión en infraestructura, mejorar la educación y elevar los niveles de escolaridad, entre muchos otros.

En su eje Indígena, el documento oficial⁵ del Plan Araucanía 7 detalla:

- El reencuentro con el pueblo Mapuche, recuperar las confianzas y poner en valor su cultura. La idea es institucionalizar canales de comunicación que sean permanentes. A la fecha, se han realizado 9 mesas de consenso, 2 reuniones de comisión mixta, 9 mesas de trabajo comunales, y 5 mesas de trabajo regional, además de un Congreso Indígena. Estas actividades deberían seguir sucediéndose para lograr participación y consulta al pueblo Mapuche.
- La regularización de tierras (tenencia legal). La habitabilidad de 71.169 hectáreas traspasadas a mapuche (electrificación; accesibilidad mediante caminos y puentes; cierres perimetrales; mejoramiento de las viviendas o construcción de nuevas viviendas); sobre el 85% de los predios traspasado no tenía agua para riego ni para consumo humano. Gran parte de las hectáreas entregadas a Mapuche con título de merced no estaban regularizadas y a diciembre de 2013, ya eran 921 las personas beneficiadas con saneamiento de propiedad indígena.

⁵ http://araucania7.cl/wp-content/uploads/DOCUMENTO_PA7.pdf

- Afianzar la seguridad alimentaria mapuche y no mapuche entre la agricultura de subsistencia: en la región el ERNA (Empleo rural no agrícola) aún es insuficiente para la aquellos que viven en el campo, por lo que se propone meta de beneficiar a más de 15 mil familias con el Plan Araucanía⁷.
 - La puesta en producción de tierras mapuche (comunidades), mediante la creación de 60 alianzas comerciales; apalancar MM\$ 4.000 privados; ingresar 10.000 hectáreas al circuito productivo, generando empleo e inversión; y apoyar 600 emprendimientos indígenas.
5. Respecto del gasto público social regional, actualmente sólo hay datos del año 2004⁶, donde La Araucanía expresa recibir ningún trato preferencial:

Región	GSP 2004
Tarapacá	192.504.000,00
Antofagasta	180.661.000,00
Atacama	101.476.000,00
Coquimbo	240.157.000,00
Valparaíso	705.276.000,00
RM	2.138.792.000,00
O'Higgins	250.103.000,00
Maule	321.436.000,00
Bío Bío	808.749.000,00
La Araucanía	378.845.000,00
Los Lagos	424.408.000,00
Aysén	66.776.000,00
Magallanes	91.298.000,00

⁶ http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/mideplan/gasto.soc.reg_90_2004.pdf

CAPÍTULO II

Particularidades de la región

Según datos del Censo 2002 La Araucanía tiene una población de 869.535 habitantes en un territorio total de 31.858,4 km², con lo que ocupa el sexto lugar en términos de concentración poblacional del país.

De sus dos provincias (Malleco y Cautín) es Cautín la que concentra la mayor cantidad de habitantes con el 76,8%. Tiene 32 comunas y la capital regional es Temuco.

Es una región altamente rural. El 32,5%⁷ vive en zonas campesinas, aun cuando las zonas urbanas siguen recibiendo migración desde el campo. En la región vive el porcentaje más alto de población que declaró, en el Censo del 2002, poseer origen indígena, con un 29,5 % del total.

De los 1.508.722 individuos autodeclarados Mapuche en el país⁸, la gran mayoría vive aún en La Araucanía cuyas condiciones de vida persisten en una alta vulnerabilidad social y económica.

Desde el punto de vista de su actividad económica productiva, La Araucanía sustenta el 70% en la comercialización de celulosa y papel a través de empresas que dialogan con el exterior únicamente. El 30% restante se divide en Pymes dedicadas principalmente a la ganadería, agricultura y servicios. Esto significa que la región tiene una baja diversificación productiva y exportadora. Adicionalmente, los productos que exporta no son de alta tecnología por lo que la industria no demanda capital humano de alta calificación. Existen otros servicios que no son high tech y que son necesarios (transporte, packaging, bienes, seguros).

El PIB regional continuamente se sitúa dentro de los dos más bajos del país. El ingreso per cápita en la región es de \$562.864, el segundo más bajo del país (\$529.015 en el Maule) según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, Casen 2011⁹.

¿Dónde está el problema? Argumentamos que éste radica en las instituciones imperantes en la región y que son las reglas del juego que no ayudan a una Araucanía más dinámica, con mejores índices de escolaridad, que logre bajar la pobreza y cuyo desempeño gradualmente se acerque al de otras regiones del país. Además, creemos que influye el hecho de que la institucionalidad en la

⁷ INE: El Maule es la región más rural del país: 34% de su población vive en sectores rurales. La Araucanía, es la segunda región más rural de Chile.

⁸ Datos de Censo 2012

⁹ Anexos 3

región no permite el respeto por la propiedad territorial del pueblo Mapuche y, por último, argumentamos que el poder no está distribuido equitativamente.

Esta mala institucionalidad abarca no sólo el ámbito político, sino que cubre las esferas culturales y de organización social, educación y sistema de salud, donde se han ido superponiendo estilos y modelos de provisión de los servicios de la sociedad mayoritaria por sobre los de las comunidades Mapuche.

Ante la evidencia anterior, la hipótesis es que hoy no tenemos instituciones que impulsen un desarrollo equitativo de las comunidades Mapuche. Esto nos conduce a la necesidad de definir qué son las instituciones de una región, cómo interactúan con las instituciones nacionales y cómo ambas han ido cambiando en el tiempo.

CAPÍTULO III

¿Qué son las Instituciones?

Durante los últimos 150 años, numerosos economistas se han interesado en estudiar qué son las Instituciones de una sociedad, qué rol cumplen las mismas en el desempeño de la comunidad y cómo van cambiando con el tiempo.

La teoría neoclásica, le otorga un papel más bien exógeno a las instituciones y las ubica como externas al modelo de crecimiento. Este enfoque explica el crecimiento y desarrollo económico a través de la interacción de unas pocas variables como la tasa de ahorro, la acumulación de capital físico y la productividad total de los factores (PTF). Se basa en el modelo de competencia perfecta para analizar la asignación de recursos en una economía que crece en equilibrio y supone una economía cerrada. El modelo no presta atención a las instituciones, incertidumbre y fracasos de mercado que alejan a la economía de su “steady state” de largo plazo. Exponentes de este enfoque son Robert Solow (1956) y más satisfactoriamente Robert Barro y Xavier Sala i Martin (2004).

Otros autores ven instituciones como un factor dinámico y central del modelo de crecimiento. El Institucionalismo es el enfoque que postula que es necesario estudiar la economía como un “proceso” evolutivo y que debe complementarse con otras disciplinas que expliquen el comportamiento humano como psicología, sociología e historia. Incorpora factores como el aprendizaje, la asociatividad y el desarrollo de clusters como parte del cuadro institucional de la sociedad. Muchos de estos economistas ven en las Instituciones las razones que explican por qué algunos países son más ricos que otros. La Nueva Economía institucional postula que los resultados económicos, sociales e incluso políticos de las naciones tienen directa relación con la naturaleza de sus Instituciones, a las que ven como un fenómeno evolutivo de toda organización social.

Según Richard Langlois (1989)¹⁰, las instituciones son las reglas comunes del comportamiento de los individuos en la sociedad. Esas reglas reducen la incertidumbre, generan mayor estabilidad al funcionamiento social y van cambiando con el tiempo.

Postula que las Instituciones no son estáticas, sino que reflejan las condiciones de escasez de los mercados y de los procesos de interacción política de toda comunidad.

¹⁰ Langlois, Richard; Economics as a Process; Cambridge University Press, 1986

Avner Greif (1994), por su parte cree en un enfoque más sistémico donde la historia económica y las Instituciones y su rol influyen en el desarrollo económico. Así, las define como “un sistema de factores sociales que conjuntamente generan una regularidad en el comportamiento¹¹”.

Estos factores sociales serían las reglas, normas y creencias que en conjunto influyen el comportamiento humano y generan la regularidad de ese comportamiento.

Greif manifiesta que las instituciones tienen base en la “herencia social y cultural de un país y contienen normas y creencias internalizadas que reflejan los modelos cognitivos, el conocimiento y la coordinación que fueron generados a través de un proceso histórico de interacción, socialización, aprendizajes, experimentación y liderazgo¹²”.

Los autores James Robinson y Danon Acemoglu (2013), en su libro “Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty” hace una revisión de la historia económica sobre la base de diversos países y su comportamiento económico.

Postulan que el éxito o fracaso (riqueza o pobreza) de las naciones depende de las instituciones. Del tipo de instituciones, su diseño, su calidad y del desempeño que tengan. Y las definen como las reglas que están presentes en la distribución del poder. Así, las instituciones políticas asignan el poder político “de jure” (de derecho, con reconocimiento jurídico) y la distribución de los recursos será determinada por poder “de facto” (de hecho).

Especifican que aquellos países cuyas instituciones políticas comprenden una amplia distribución del poder político en la sociedad y además poseen un Estado centralizado pero altamente eficaz, deberían ser países ricos, con respuestas a sus ciudadanos y con instituciones económicas inclusivas. Donde hay respeto por la propiedad privada, por la libertad de elección, donde se promueve y respeta la participación ciudadana y donde la igualdad de oportunidades es un motor.

Acemoglu y Robinson le confieren un rol clave para resolver problemas de credibilidad de las promesas en el futuro. “Cada vez que la sociedad (o el gobierno) toma una decisión o adopta una política, está implícitamente poniéndose del lado de un grupo, implícitamente resolviendo el

¹¹ Bonino, Nicolás, Hernández, Melissa y Lara, Cecilia; Una revisión de distintos abordajes teóricos sobre las Instituciones. Repal 2014, Annual Conference, Página 7, Pontificia Universidad Católica de Chile

¹² Bonino, Nicolás, Hernández, Melissa y Lara, Cecilia; Una revisión de distintos abordajes teóricos sobre las Instituciones. Repal 2014, Annual Conference, Página 7, Pontificia Universidad Católica de Chile

conflicto político subyacente para un lado u otro, e implícitamente o explícitamente creando ganadores y perdedores.”

El análisis de Robinson y Acemoglu concluye que las crisis (económicas, sociales, políticas) son una de las fuentes que generarán cambios en las instituciones. Para ello, es necesaria una masa o coalición amplia de ciudadanos capaces de desafiar el status quo en el que la política, la economía y sus líderes estén interactuando.

Para este trabajo se tomará la definición de Acemoglu y Robinson para discutir el caso de La Araucanía. Es decir, como el conjunto de normas, creencias, relaciones e ideas que conducen y definen el comportamiento de los individuos (agentes económicos) y cómo sus relaciones afectan el comportamiento de éstos y de grupos humanos.

En esta relación tanto económica como social entre individuos de una sociedad buscamos las causas últimas del desempeño de la sociedad, tanto económica como de integración social. Para que esta sea robusta es necesario que las reglas del juego sean claras, con respaldo jurídico y formal, con procesos democráticos y transparentes. Con una distribución equitativa del poder político; respeto por la propiedad privada y un Estado eficiente.

Una institucionalidad de estas características tiene un rol clave en la creación de confianza en la ciudadanía porque disminuye la incertidumbre y genera credibilidad también en la base del comportamiento humano, en cómo actúan en la sociedad. Aquí buscamos las principales deficiencias que afectan el desempeño de largo plazo de La Araucanía. La falencia de las instituciones políticas originalmente instauradas en la región por el Estado y de los agentes que han participado en dicho proceso a través del tiempo constituyen, en nuestra opinión, el centro de la explicación del pobre desempeño de La Araucanía a través de los años.

Institucionalidad en La Araucanía

Según el abogado, político y actual Intendente de la región de la Araucanía Francisco Huencumilla Jaramillo, el pueblo Mapuche se empobreció cuando el Estado lo derrotó en el contexto de la “pacificación de La Araucanía”. “El problema de la pobreza agobia a la sociedad mapuche, pero no desde siempre. Desde 1881. Antes era una sociedad rica, dentro de los estándares de su tiempo, ganadera. Debieron transformarse en campesinos pobres, en minifundistas que cultivan pedacitos de terreno que apenas les proporcionan sustento y algo de excedente". En la dictadura se produjo la disolución de las comunidades con el propósito de entregar las tierras al mercado¹³”.

Esta destitución del mercado – eje de constitución de las reglas del juego en la sociedad mayoritaria – por las reglas de propiedad compartida al interior de la comunidad debe verse, según nuestra forma de mirar el problema, como parte esencial del escaso diálogo entre estas dos culturas.

Desde la conquista y durante todo el proceso de independencia, el pueblo Mapuche no ha sido considerado como una cultura diferente, con valores propios y costumbres distintas. Al contrario, el afán asimilacionista de los colonos buscó, permanentemente, imponer su forma de hacer las cosas. Varios hechos históricos lo ejemplifican:

1. Se registra en el libro “Autonomía o Ciudadanía Incompleta: el Pueblo Mapuche en Chile y Argentina¹⁴”, donde describe que en marzo de 1819, a través de un Bando Supremo Bernardo O’Higgins estableció “Los indios, que vivían sin participar de los beneficios de la sociedad y morían cubiertos de oprobio y miseria, para lo sucesivo deberán ser llamados ciudadanos chilenos y libres como los demás habitantes del Estado” en un claro intento de integrar, de cualquier modo y a cualquier costo, a las culturas indígenas la sociedad chilena naciente. Pero esta designación “... les costaría el precio de ser, en varias oportunidades, combatientes de primera fila en las luchas independentistas contra el español, luego contra la Confederación Peruana-Boliviana... y hasta en la Guerra del Pacífico, donde los Mapuche padecieron la muerte, aislamiento y las penurias del desierto¹⁵”.

¹³ <http://www.puntofinal.cl/518/huenchumilla.htm>; edición N°518

¹⁴ Hernández, Isabel. Autonomía o Ciudadanía Incompleta: el Pueblo Mapuche en Chile y Argentina. Tercera parte. Para el pueblo Mapuche el siglo XIX comienza con su participación en la fundación de las repúblicas y culmina aniquilando por las campañas militares de las repúblicas que ayudó a fundar. Página 130.

¹⁵ Hernández, Isabel. Autonomía o Ciudadanía Incompleta: el Pueblo Mapuche en Chile y Argentina. Tercera parte. Para el pueblo Mapuche el siglo XIX comienza con su participación en la fundación de las repúblicas y culmina aniquilando por las campañas militares de las repúblicas que ayudó a fundar. Página 130.

2. Años más tarde, y durante todo el proceso de conquista y posterior independencia, persistía la ideología de “integrar a los pueblos culturalmente distintos, como una premisa que continúa hasta nuestros días: igualdad de derecho frente a desigualdad de facto¹⁶” porque había de nuevo, en esta declaración una voluntad oculta de someterlos, de considerarlos a través de la “Ley de Vagancia” de 1815 que establecía que todo hombre campesino que no pudiera acreditar ante un Juez de Paz local tener una propiedad, sería denominado sirviente y sería obligado a trabajar para el Ejército de la emancipación colonial.
3. Hacia 1850, y bajo la perspectiva de que para controlar el territorio era necesario anexar el Wallmapu¹⁷ al Estado, numerosos colonos chilenos se fueron internado y adquiriendo tierras en forma fraudulenta y poco clara. “En 1953 se promulgó, por ley, el saneamiento de títulos de dominio y se estableció que toda compra de tierras en territorio Mapuche, debía verificarse ante el intendente de Arauco y el Gobernador de Indígenas del territorio respectivo, “con el objeto de asegurar que el indígena diera su consentimiento libremente”. La usurpación y el engaño continuaron, pero a partir de ese momento “con la venia de las autoridades locales”¹⁸.

Poco más tarde la economía mundial entró en crisis y ello afectó a la economía nacional, por lo que las autoridades de la época decidieron aumentar la producción al mismo costo, y los territorios de La Araucanía resultaron ser los ideales: las tierras se declararon fiscales en 1866 por parte del gobierno central, sin mediar interacción con los Mapuche, sin un diálogo que justificara esa solución.

Otra vez, no se cumplen las promesas. En esta oportunidad, es una crisis financiera mundial la que repercute en la economía chilena y su institucionalidad. El costo: un nuevo acto de despojo a la comunidad Mapuche.

4. En la actualidad reciente, más de un siglo después, cuando el Estado comienza a reconocer los agravios cometidos contra los Mapuche, nuevos engaños serían parte de la forma de transar entre chilenos y Mapuche. Específicamente cuando se inició la entrega de tierras que habían sido usurpadas con anterioridad. Pues esas tierras habían sido utilizadas en

¹⁶ Hernández, Isabel. Autonomía o Ciudadanía Incompleta: el Pueblo Mapuche en Chile y Argentina. Tercera parte. Para el pueblo Mapuche el siglo XIX comienza con su participación en la fundación de las repúblicas y culmina aniquilando por las campañas militares de las repúblicas que ayudó a fundar. Página 130.

¹⁷ Territorio Mapuche

¹⁸ Hernández, Isabel. Autonomía o Ciudadanía Incompleta: el Pueblo Mapuche en Chile y Argentina. Tercera parte. Para el pueblo Mapuche el siglo XIX comienza con su participación en la fundación de las repúblicas y culmina aniquilando por las campañas militares de las repúblicas que ayudó a fundar. Página 140.

plantaciones forestales de árboles no nativos, por lo tanto ya erosionadas, o estaban aisladas, sin conectividad (camino) para que las agrupaciones Mapuche pudieran emprender algún proceso productivo, sin siquiera agua para irrigarlas, y menos agua para beber y poder sobrevivir¹⁹.

“El 40% de los beneficiados estaban en las tierras, lo que no implica que el otro 60% las tuviera abandonadas, ya que muchas familias no residían en el predio por no contar con las condiciones básicas necesarias para habitarlos, como la falta de servicios básicos, viviendas y caminos; mientras que otras no lo hicieron porque el predio de origen y el adquirido estaban muy cerca el uno del otro, siendo utilizado este último sólo para fines productivos y no para habitación²⁰”

En suma, es necesario mencionar que existe bastante evidencia, basada en descripciones históricas, que se suman a estos antecedentes y referencias de que el pueblo Mapuche se empobreció luego de la creación del Estado Chileno.

Chile es un país con una clase oligárquica altamente extractiva (a cargo de grandes empresas) que explotan los recursos naturales como bosques, algunas especies de peces, participan de conglomerados asociados a la energía eléctrica y minerales, entre otros. Estas élites que la componen se benefician de la institucionalidad establecida y, por lo tanto, no les conviene cambiarla. Concentran el poder económico del país y con ello presionan al poder político y lo influncian. Ante esto, creemos que el Estado ha sido débil, porque con su institucionalidad no ha sido capaz de “repartir” equitativamente el poder político. El análisis de Robinson y Acemoglu se condice perfectamente con esta caracterización del fenómeno de La Araucanía.

El Estado tampoco ha respetado la propiedad privada del pueblo Mapuche, principio que destacan Robinson y Acemoglu y que tampoco se cumpliría en Chile y que probablemente está más presente en países desarrollados. De hecho, perdieron sus tierras y debieron instalarse en sectores segregados como mini-latifundistas, muchas veces separados de sus comunidades e imposibilitados de seguir con el proceso productivo que manejaban y conocían.

Estos hechos acentuaron el sentir del pueblo Mapuche en términos de que las modificaciones o cambios en las “reglas del juego” se han hecho para favorecer a la clase dominante de Chile, pero nunca para reestablecer lo que por derecho reclaman. Y se han extendido a otros ámbitos:

¹⁹ Estudio Diagnóstico del desarrollo cultural del Pueblo Mapuche, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, noviembre de 2011; páginas 34, 39 y 156.

²⁰ “Estudio de Evaluación Socio-productiva de Tierras Adquiridas por el Fondo de Tierras y Aguas de CONADI”

culturales y de organización social; educacionales; de salud y medicina, consolidando el dominio de la cultura mayoritaria²¹.

Como consecuencia de las innumerables veces que la institucionalidad no ha sido respetada por el Estado, el pueblo Mapuche ha iniciado diversas formas de manifestarse y llamar la atención, buscando apoyos internacionales (ONU, Amnistía Internacional, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre otros); y algunos grupos han iniciado otro tipo de actos con el mismo fin. De hecho, durante los últimos 14 años²² los sucesos violentos en la zona han recrudecido, con manifestaciones y movimientos sociales que han enfrentado a los Mapuche con: la autoridad chilena y con los agentes privados.

En enero de 2008, el joven mapuche estudiante de agronomía, Matías Catrileo²³, fallece en un confuso incidente entre Carabineros y un grupo de manifestantes Mapuche. A partir de allí, las acciones violentas se han intensificado en La Araucanía y se han materializado principalmente en “eventos incendiarios” como la quema de bienes en manos de privados que usualmente son descendientes de colonos que, por la oferta que hizo el Estado durante los años 1880 y 1920, a países Europeos y Asiáticos llegaron a la zona sur de Chile. Entre estos se encuentran camiones, predios, plantaciones forestales, bodegas e infraestructura de empresas de pequeño y mediano tamaño.

Asimismo, recientemente, las acciones más violentas tienen relación con incendios provocados en las viviendas, precisamente, de familias de colonos que actualmente viven en la zona cuyos terrenos pertenecieron al pueblo Mapuche²⁴.

La institucionalidad en la región de La Araucanía se basa en una falacia que se inicia con la conquista, con el movimiento independentista y creación del Estado de Chile como República y sigue con la usurpación de miles de hectáreas pertenecientes a los pueblos originarios de la región durante más de un siglo, con el genocidio de su pueblo y con una institucionalidad débil basada en el aprovechamiento de quien tiene el poder y sin establecer modos respetuosos de hacer las cosas.

²¹ Merece la atención observar que esto es mucho menos marcado del lado Argentino, donde la confederación Mapuche ha logrado desarrollar formas políticas de diálogo con la sociedad mayoritaria, más equitativas y de respeto por sus derechos.

²² En 2002 muere el comunero Mapuche Alex Lemún; en 2008 Matías Catrileo y en 2009 Mendoza Collío. Los tres en enfrentamientos con las fuerzas de orden. En 1997 la CAM incendia tres camiones de la forestal Arauco, dando inicio a una etapa de múltiples atentados y enfrentamientos.

²³ Matías Catrileo fallece por disparos recibidos, mientras se encontraba en un fundo de Vilcún custodiado por Carabineros.

²⁴ En enero de 2014, fallecen Bernard Luchsinger y su esposa Vivianne Mackay, quemados dentro de su vivienda en Vilcún. En diciembre de 2012, la familia Seco Fourcade, sufre la quema de su vivienda, donde mueren los animales domésticos que estaban dentro del hogar.

Es por esto que, en nuestra opinión, a pesar de los intentos de los gobiernos que se han sucedido con el retorno de la democracia al país no ha habido resultados positivos en la región. Se han perpetuado formas de seguir con la institucionalidad histórica, sin modificarla para que sea más inclusiva, respetuosa y eficiente. Una nueva forma de hacer las cosas que reconozca plenamente al pueblo Mapuche.

CAPÍTULO IV

Ajustes graduales para una mejor Institucionalidad

Nuestra propuesta de políticas públicas se basa en la evidencia de que la inyección de recursos económicos en la región de La Araucanía ha fallado, donde el traspaso de recursos se ha basado en una visión neoclásica convencional del crecimiento como acumulación de factores y tecnología, que busca un equilibrio sin discutir la institucionalidad subyacente bajo el modelo de comportamiento de la economía.

Por tanto, la premisa central de este estudio es que para iniciar un cambio se requiere de una visión “institucionalista” que diseñe e implemente nuevas reglas de gobernanza y de diálogo entre el pueblo Mapuche (comunidades) y la sociedad mayoritaria (la chilena). Esas nuevas reglas del juego deben tener como eje central el respeto y la construcción – o más bien la reconstrucción – de la confianza entre el pueblo Mapuche y la Institucionalidad del Estado. Para esto es necesario aprender de los errores pasados en los que no se respetaron los acuerdos ni las condiciones que se plasmaron en mesas de trabajo y diálogos para el avance y resolución de los conflictos históricos, pero que nunca se cumplieron a cabalidad.

Este prisma institucionaliza también explorará y propondrá distintas formas de autonomía y autogestión que serían posibles de alcanzar; ejecutadas gradualmente mediante un nuevo pacto con el pueblo Mapuche.

La propuesta considera el capital social y cultural del pueblo Mapuche para diseñar nuevas reglas del juego estables, aceptadas por todos los actores de la sociedad, que sea respetada y con legitimidad política, jurídica y social, que se base en las demandas que el pueblo Mapuche ha manifestado y que permitan afrontar el problema del desarrollo económico de La Araucanía.

Para ello será necesario contar con la voluntad de los actores: gobierno, núcleos políticos, pueblo Mapuche y sociedad civil de la región, así como la participación activa de los exponentes de la cultura Mapuche, que los haga protagonistas en la toma de decisiones y de la experiencia en su implementación²⁵.

²⁵ Somos conscientes de que al plantear de esta manera el problema y sus posibles soluciones, quizás estamos yendo más allá de los reclamos de la comunidad Mapuche, que por lo general ha limitado sus demandas a subsidios de distinto tipo, liberación de cargas impositivas y demás. Acá planteamos formas más avanzadas de autogobierno y autonomía.

¿Qué demanda el pueblo Mapuche?

Conforme han pasado los años, las demandas específicas del pueblo Mapuche han ido variando y haciéndose más explícitas, pero centrándose en la reivindicación de sus derechos. Por ejemplo, en la “Declaración de Villarrica²⁶” del año 2002, se detalla la solicitud de autonomía territorial, económica, jurídico-política y de cosmovisión (de la región de La Araucanía en su totalidad y zonas aledañas correspondientes a la provincia de Arauco (región del Bío Bío) y parte de la región de los Ríos), dentro de los límites del derecho internacional vigente y “exigen al Estado el respeto a sus derechos fundamentales e "inalienables":

1. Ser reconocidos como pueblo;
2. Derecho a las tierras y territorio, el control político y cultural sobre el mismo, considerando expresamente el control y auto gestión de sus recursos naturales, para garantizar la existencia, a través del tiempo, del pueblo Mapuche;
3. Derecho a la libre determinación. Contemplando el derecho del pueblo y sus respectivas organizaciones, a definir sus proyectos de desarrollo Mapuche;
4. Respeto y protección de los lugares culturales y ceremoniales sagrados;
5. Reconocimiento del principio de consentimiento fundamentado como facultad Mapuche de otorgar o negar el ingreso a sus territorios de cualquier proyecto o solicitud de los recursos naturales o genéticos;
6. Protección de derechos de propiedad intelectual y cultural;
7. Reconocimiento de su sistema jurídico y de los órganos Mapuche de aplicación de justicia;
8. Derecho a la participación política, definida a partir de las propias organizaciones, sobre la base del reconocimiento al estatus de Pueblo.

Más adelante se suman otras solicitudes, dadas a conocer por el Consejo Territorial Mapuche Mallolafken en junio de 2010²⁷, mencionan:

1. Autogobierno Mapuche, como única vía de alcanzar el ejercicio de derechos reconocidos internacionalmente;
2. Basados en el principio de reparación histórica, se reclama la liberación de impuestos en el más breve plazo, a todos los integrantes de nuestro pueblo, con el fin de avanzar seriamente y de promover efectivamente el desarrollo económico de las comunidades;

²⁶ <http://www.puntofinal.cl/521/mapuches.htm>

²⁷ <http://www.azkintuwe.org/jun245.htm>

3. Creación de una Universidad Mapuche, con el fin de formar profesionales competentes para avanzar en la administración del Autogobierno Mapuche, en todas las áreas del conocimiento;
4. Plena participación en instancias de decisión en el ámbito local y nacional, sean estos municipios, CORES y Congreso Nacional;
5. Exigencia a las autoridades municipales de implementar en el más breve plazo la enseñanza del mapudungun en todos los establecimientos educacionales de su dependencia.

Adicionalmente, el pueblo mapuche ha expresado a través de diversas vías el deseo de:

1. No aplicar la Ley Terrorista;
2. Reestructurar la Conadi;²⁸
3. Crear un Comité de Estudios Ambientales Estratégico;
4. Creación de un Parlamento Mapuche;
5. Indemnización desde el Estado de Chile, al pueblo Mapuche;
6. Reconocimiento de la medicina ancestral;

Algo que caracteriza al pueblo Mapuche es su organización territorial (social, familiar, productiva), celular, lo que se aplica también cuando han realizado declaraciones al Estado chileno en torno a la reparación de los daños históricos. Hay una amplia gama de agrupaciones como el Consejo de todas Las Tierras; Coordinadora Arauco-Malleco; Frente Único Araucano; Fundación Pehuén; Wallmapuwen (primer partido político Mapuche del país); entre muchas otras, que comparten la mayoría de las exigencias planteadas pero que no logran todavía unirse y alzar una única voz, ordenada, consecuente y alineada, lo que dificulta priorizar las demandas. En realidad pareciera no haber aún coherencia y una voz única de parte de la comunidad y esto, en nuestra opinión, no ocurrirá nunca debido a la estructura de liderazgo del pueblo Mapuche, que no reside en una sola persona, sino que cada territorio tiene sus propios Lonko (líderes).

Pero las demandas del pueblo Mapuche no son únicas en el mundo. De hecho hoy existe discusión sobre autonomía en otros países, como sucede, por ejemplo, entre Escocia y Gran Bretaña; entre Catalunya y España (los casos más actuales), donde partidarios y opositores esgrimen sus teorías y preocupaciones respecto de los resultados y consecuencias que este hecho podría acarrear en ambos

²⁸Javier Lavanchy; 1999. Conflicto y propuestas de Autonomía Mapuche. Santiago

casos: viabilidad económica, política y social; efectos culturales; impacto sobre el bienestar económico de la población que quiere ser autónoma e independiente y los costos.

El caso Escocés

En el caso de Escocia, desde 1707 cuando se firmó el Acta de Unión entre escoceses e ingleses, ha habido intentos por recobrar la soberanía e independizarse de Gran Bretaña. Este proceso ha tomado cientos de años, pasando por periodos en que el movimiento “autonomista” se debilitaba debido a diversos factores.

En 1974 dan el primer gran salto cuando resurge el movimiento, dando origen al primer referéndum en 1979, el que no tuvo éxito debido a que no alcanzó el 40% de los votos para obtener mayor autonomía en algunos aspectos de política interna.

En 1989 se forma la convención Constitucional Escocesa, que consiguió mayor consenso respecto de las demandas reales de autonomía de Gran Bretaña, lo que fue decisivo para que en 1997 el Secretario de Estado para Escocia, Donald Dewar, lograra apoyo para otro referéndum: el 75% de los votantes manifestó estar a favor de la devolución de poderes hacia Escocia. Así, en 1999, Escocia tuvo sus primeras elecciones del Parlamento y tuvo su primera sesión, desde 1707.

Hoy, Escocia tiene un gobierno autónomo y es nación constituyente del Reino Unido. No obstante, los “nacionalistas” siguen reclamando la independencia total de Escocia, consulta que se efectuará el 18 de septiembre de 2014 a través de un tercer referéndum.

¿Qué ganaría y qué perdería Escocia si logra independizarse? A la base está la incertidumbre, pues no se puede tener certeza de algo que no ha ocurrido. Más aun cuando han sido 300 años los que Escocia ha estado unida a Gran Bretaña.

Por ahora, sólo hay hipótesis, preguntas y sobre todo temores de que, política y económicamente, la Escocia independiente sería débil. Quienes rescatan las consecuencias favorables, explican que con los recursos naturales de Escocia, principalmente el petróleo que posee, y el recurso humano, el posible “país” podría no sólo ser más próspero, sino además mucho más igualitario.

El caso de Catalunya

Otro caso actual en que se discute sobre autonomía, es la que tiene relación con la provincia de Catalunya, que lleva decenas de años intentando emanciparse de España.

En 1714, a fines de la Guerra de Sucesión que se inició en 1701, España prohíbe la lengua de Catalunya en el contexto de la Capitulación de Barcelona y atacan la ciudad para despojarla de su actividad institucional y administrativa. En 1716, a través de un decreto de Nueva Planta, se pone fin por primera vez a la Generalitat²⁹ de forma unilateral, luego de lo cual vendrían otras cuatro oportunidades donde se reanuda y disuelve, hasta que con el retorno a la democracia en 1977 después de la dictadura del General Franco, se restaura la Generalitat en pleno. Todo este proceso fue mucho más violento que lo sucedido en Escocia.

Después de decenas de años, en 1922 el movimiento “emancipador” catalán se hizo más fuerte, logrando que para 1928 se aprobara la Constitución Provisional de la República Catalana.

Las razones del independentismo catalán manifiesta “Catalunya es una nación soberana por su historia, cultura, lengua propia y por el derecho civil catalán. Catalunya no alcanzará su máxima plenitud cultural, social ni económica mientras forme parte de España”.

El movimiento cuenta con apoyo de partidos políticos y un creciente apoyo de la ciudadanía. En 2009, a propósito del referéndum, el 95% de los votantes dijo que apoyaba la independencia de la región, aunque sólo participaron 200 mil de los 700 mil convocados.

El economista español J.L. Feito se ha preocupado de los costos a corto plazo, que significaría la independencia: particularmente en torno a los costos de transición y el impacto de la salida de la UE y del euro como moneda.

Por otro lado, Guillermo de La Dehesa, también economista español, sin embargo manifiesta que el separatismo es favorecido por la globalización, era en la que estamos actualmente. Y que en suma, siempre es un proceso positivo, aun cuando pueda haber efectos sociales, económicos, políticos y culturales, tanto positivos como negativos.

²⁹ Sistema Institucional que organiza políticamente en autogobierno de Catalunya. Lo componen un Parlamento, Presidencia, Gobierno y otras Instituciones.

Lo cierto es que Catalunya, al igual que Escocia, ha logrado instalar en la sociedad española la necesidad de una consulta pública, situación que tendrá lugar el 9 de noviembre de 2014.

El caso Mapuche

En el caso Mapuche, no existe un documento oficial, compartido por todas las organizaciones que ordene las demandas y sus reivindicaciones, por lo que persisten dudas como ¿Cuál es la autonomía que reclama el pueblo mapuche?, ¿Es fiscal, económica, administrativa o política?, ¿En cuánto tiempo?, ¿Cuál es el nivel de dependencia que aspira a tener y qué significa el autogobierno?

Creemos que para restituir en algo la confianza entre el pueblo Mapuche y el Estado chileno es necesario otorgar cierto grado de autonomía y autogestión, en forma dosificada y transitoria. Esto es clave también para crear confianza e identidad y reestablecer una nueva institucionalidad que cambie las formas de hacer las cosas en la región.

Dentro de estas formas de avance gradual a una autonomía y autogestión – que creemos es una forma distinta de aportar a la discusión para resolver el problema - es relevante mantener un equilibrio que permita sostener y apoyar el crecimiento de La Araucanía a mediano y largo plazo. Se proponen dos ejes que se complementan:

1. Por un lado, comprometer transferencias desde el gobierno central que apoyen el balance estructural fiscal de la región y que sea decreciente conforme pasa el tiempo. Puede hacerlo a través de la Conadi u otro mecanismo. Este compromiso debería formar parte de un nuevo pacto o trato con el Estado chileno, de modo de darle legalidad al acuerdo e identificar claramente las fuentes de dicho financiamiento de nivel central. Este financiamiento daría la base material para la entrega de los bienes públicos que la región no ha recibido por su histórica postergación.

El plazo debe ser mediano, suficiente para empoderar a las comunidades Mapuche para mantener un equilibrio, dándoles las herramientas necesarias para ejecutar las acciones que consideren pertinentes para los fines de esta autonomía.

Deberán ser asesorados continuamente por expertos capaces de conducir sosteniblemente las metas del pueblo Mapuche, hasta que las mismas comunidades decidan tomar mayor autonomía en las decisiones.

2. Y por otro lado, la aplicación de un mecanismo local que permita obtener recursos propios a partir de la riqueza de los servicios ambientales que la región proporciona a una exitosa industria forestal y papelera. Esto, mediante un proceso de recaudación de un royalty forestal semejante al que ya existe en el área minera, donde originalmente se pensó como fuente de fondos para financiar gastos de investigación y desarrollo que el país necesita con relativa urgencia. Es eso lo que dio origen al Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC), que todavía opera sobre la base del royalty o regalía minera. Un mecanismo semejante podría ser pensado para el caso de La Araucanía, la comunidad Mapuche y la necesidad de bienes públicos reparatorios del sometimiento histórico que impusiera la sociedad mayoritaria.

La apuesta considerada es sobre la base de que aun cuando las plantaciones son renovables, el efecto de la reforestación actual, principalmente de especies no nativas como eucalipto y pino, han provocado externalidades negativas precisamente en las comunidades Mapuche aledañas: sequía producto de la disminución de napas subterráneas, erosión del suelo y acidificación del mismo; además de la destrucción los caminos de los sectores debido al tránsito continuo de camiones de alto tonelaje³⁰.

Se sugiere la aplicación gradual de un impuesto específico sobre el uso del suelo forestal. Para esto es imprescindible que el Estado reconozca que existe una deuda por la usurpación de territorio al pueblo Mapuche, pues el impuesto sería un pago que las empresas forestales y la comunidad chilena en su totalidad entregaría por el “derecho” de explotar tierras que originalmente fueron propiedad del pueblo Mapuche.

Por último, se sugiere que esta recaudación vaya directamente al gobierno regional, de modo que esos dineros sean destinados a inversiones a ser acordadas con las comunidades Mapuche.

Sabemos que esta propuesta abarca bastante más de lo que el pueblo Mapuche demanda formalmente, pues le otorga más independencia y un mayor rango de acción económica y fiscal a la organización Mapuche, que lo que la comunidad ha planteado hasta el presente. Pero se sustenta en

³⁰ <http://www.biobiochile.cl/2014/06/17/comunidades-paralizaron-trabajos-de-empresa-forestal-en-fundo-santa-ana-de-galvarino.shtml>

la necesidad de acercarse más a una equidad social en la sociedad de La Araucanía, zona que diariamente vive hechos de extrema violencia e inseguridad.

Sin embargo, creemos que de este modo nuestra propuesta se hace cargo de dar mayor reconocimiento al pueblo Mapuche, así como englobar algunas otras solicitudes que sí han sido explícitas, como “tener el control y auto gestión de sus recursos naturales, para garantizar la existencia, a través del tiempo, de nuestro pueblo”; “definir sus proyectos de desarrollo”; “la implementación en el más breve plazo de la enseñanza del mapudungun en todos los establecimientos educacionales”; “reestructurar la Conadi”; “reconocimiento de la medicina ancestral”, entre otros.

CAPÍTULO V

Experiencias internacionales de políticas públicas indígenas

Las demandas por una reparación histórica hacia los pueblos y comunidades indígenas no son exclusivas de Chile. En el mundo hay experiencias de distintos países con acciones y resultados disímiles que han iniciado estrategias para reconstruir las confianzas con sus pueblos originarios a partir del reconocimiento de la postergación histórica de su desarrollo económico y cultural. Los gobiernos de estas naciones han reconocido que en todos ellos las comunidades aborígenes son las que presentan mayores índices de pobreza entre la población general. Un estudio de Stephen Cornell³¹ refiere que, en gran medida, este empobrecimiento de las culturas originarias se debe que los Estados han extraído y explotado los recursos naturales donde han habitado estos pueblos, pero donde no ha habido retribución de su usufructo.

Al revisar las experiencias de Australia, Estados Unidos y Nueva Zelanda, el estudio coincide en que las demandas tienen relación con la autodeterminación, término que se refiere al derecho de los pueblos a gobernarse a sí mismos según su propio estilo y forma de ver el mundo (para los Mapuche sería la Cosmovisión) y al derecho de articular sus relaciones. Según Anaya (1996:81) la autodeterminación consiste de “dos variedades normativas: Primero, en lo que podría denominarse su aspecto constitutivo, la auto-determinación requiere que el orden institucional de gobierno sea esencialmente la creación de procesos guiados por la voluntad del pueblo o los pueblos gobernados. Segundo, en la que podría denominarse su aspecto continuo, la auto-determinación requiere que el orden institucional de gobierno, independientemente de los procesos que deriven en su creación o modificación, sea un orden en el cual el pueblo pueda vivir y desarrollarse con libertad en forma continua”.

Sobre esta base, las demandas de los pueblos originarios rescatan el derecho a la continuidad de origen: relación con la tierra y las personas, formas de autogobierno, práctica de su cultura, costumbres y espiritualidad; para así determinar su propio futuro y controlar asuntos como sus territorios y sus recursos naturales.

³¹ Cornell, Stephen, Pueblos indígenas, pobreza y autodeterminación en Australia, Nueva Zelanda, Canadá y EE.UU. En publicación: Pueblos indígenas y pobreza. Enfoques multidisciplinares. CimaDAmore, Alberto D.; Eversole, Robyn; McNeish, John-Andrew. Programa CLACSO-CROP, Buenos Aires, Argentina. Julio 2006. ISBN 987-1183-50-X

Australia

Hasta la llegada de los británicos a Australia en 1788, la diversa gama de grupos aborígenes (más de 400) vivieron de acuerdo a su estilo de vida y con su propia religión en el territorio. Cuando los colonizadores arribaron, hubo una drástica reducción en el número de aborígenes debido al genocidio y a las enfermedades esparcidas, situaciones que en general sucedieron en todos aquellos lugares que fueron colonizados. Adicionalmente, existe un episodio histórico denominado “la generación robada” en la que el gobierno sustrajo niños de las familias indígenas y los convirtió en sirvientes para las familias blancas (colonos), entorno en el que se los obligó a rechazar su identidad y cultura a través de acciones sistemáticas. Este hecho ha sido uno de los más lamentados por el resto de la sociedad australiana, dado que se institucionalizó la esclavitud como forma de sometimiento hacia la sociedad indígena.

Sólo en 1962 los australianos aborígenes tuvieron derecho a voto y en 1967, a través de un referéndum, se eliminaron constitucionalmente las diferencias entre aborígenes y otras poblaciones, que en la práctica tiene dos hitos importantes: el primero es que en 1971 es electo un senador aborígen y en 1967, otro aborígen se transforma en gobernador de la provincia de Australia del Sur, circunstancia que marcó un cambio en la sociedad australiana. Actualmente, numerosos personajes de connotación pública son indígenas.

Con estas acciones, en la década de los '60 se inician las reivindicaciones, especialmente en la devolución de territorios cuando el gobierno asume la importancia de las tierras en el desarrollo social, cultural y económico de los aborígenes e isleños del Estrecho de Torres. En 1970 comienzan las compras de terrenos y su restitución a través de la Ley sobre Derechos de Tierra Indígena (en el Territorio del Norte). En términos fiscales, el gobierno australiano destina millonarias sumas no sólo a la adquisición de tierras de manos de privados, sino a la asistencia técnica y profesional para la administración de tierras. Ejemplo de ellos es el Fondo de Tierras Aborígenes, que tiene como base \$1.400 dólares australianos anualmente para dicho propósito.

En la segunda mitad de los años 1990 se inicia una campaña masiva por la “reconciliación”, cuyo lema nacional era “I am an Australian for reconciliation³²”. Con esta medida, muchos de los habitantes australianos comenzaron a dimensionar la situación real que vivían los aborígenes y su historia desde la llegada de los británicos.

³² “Soy un Australiano por la reconciliación”

En 2001, el primer ministro de la nación propone al parlamento una “moción de reconciliación”, que fue aprobada recién en 2007. La propuesta reconoce el maltrato a los indígenas australianos como “el capítulo más sombrío de la historia de Australia. En 1992 se deroga el principio por el que los aborígenes perdieron sus tierras en primera instancia, el “Terra Nullius” (cuyo significado es que la isla estaba deshabitada y por tanto, no pertenecía a nadie) y en 1993 se instaure el “Título Nativo”, institucionalidad jurídica que determina que las tierras pueden ser otorgadas a la comunidad o individuo que las reclame, y que está regido en la “Ley de Título Nativo de la Comunidad de Australia. Con esto, se otorga un marco legal al reconocimiento y operación de quienes tienen el Título, así como concede la propiedad indígena de la tierra.

Según declara la página web de La Comisión Australiana de Derechos Humanos³³, el Título Nativo “se otorga de acuerdo con las leyes y costumbres indígenas tradicionales” y que sean posesión de una comunidad o de un individuo, que no puede ser enajenado por la corona Británica y que puede tener distintos derechos de acceso, incluso el de posesión exclusiva. El Título Nativo está contenido en la Ley de Título Nativo de la Comunidad de Australia de 1993 y se reconoce cuando y se basa en leyes anteriores a la colonización, por lo que difieren de los Títulos de Propiedad, los que sí son otorgados por el gobierno actual acorde a otros conceptos más actuales. Con el Título Nativo, los beneficiarios poseen derechos e intereses sobre los terrenos, incluyendo la participación en la toma de decisiones sobre planes para realizar en esas tierras. Por último, la Ley ha facilitado la negociación de beneficios para sus comunidades, como empleo.

Los derechos territoriales estatuarios, en cambio, se encuentran en la Ley sobre Derechos de Tierra Indígena (del Territorio del Norte) de 1976 y son aplicables sólo a tierras.

En 2002 tiene lugar la “Decisión Mabo”, un fallo judicial que reconoce el derecho constitutivo de los aborígenes para la devolución de sus tierras. Así, más del 16% del territorio deberá ser devuelto a las comunidades aborígenes. Este acuerdo es, sin duda, uno de los mayores logros en términos de avances en políticas públicas, pues logra que los tribunales – y no sólo los gobernantes – reconozcan el derecho legítimo y ancestral de títulos de propiedad a través de la “Ley de Título Nativo”. Hoy, el 2% de la población australiana, que es aborigen, controla el 15% del territorio del país.

Para 2004, el gobierno avanza en otro tipo de “compensaciones”- Es el caso de los “Shared Responsibility Agreements”³⁴ (SRA por sus siglas en inglés), contratos entre el gobierno y las

³³ <https://www.humanrights.gov.au/native-title>

³⁴ Contratos de responsabilidad compartida

comunidades indígenas basados en el principio de la “obligación mutua” (a cumplir los contratos) entre las comunidades indígenas y el gobierno australiano. A través de la negociación, estas comunidades participan del proceso de toma de decisiones y obtienen apoyo económico en áreas como sanitización y agua potable, medicina y salud, educación, entre otros. El SRA ha enfrentado diversas críticas a la forma en que el acuerdo “obligaba” a los aborígenes, dejando sin asidero su solicitud de autodeterminación. Hoy, estos acuerdos se han extendido a toda la población beneficiaria de asistencia social, independiente de su origen.

En 2008 el primer ministro Australiano Kevin Rudd pidió perdón públicamente por primera vez a los aborígenes australianos por “el dolor y daños causado en el pasado, así como a las “generaciones robadas””. Desde allí en adelante, el Estado ha avanzado por una senda de reconocimiento y entrega de mayor autonomía.

En 2009 el gobierno australiano adhirió a la declaración de la ONU de los derechos de los pueblos indígenas, como una forma de “repensar las relaciones entre australianos indígenas y no indígenas y construir una relación de confianza entre ambos”, como manifestó Jenny Macklin, ministra para los Asuntos Indígenas, y que formó parte de una disculpa oficial del Estado australiano hacia los aborígenes. Se inició un agresivo plan para mejorar la salud de la población indígena a través del financiamiento de importante infraestructura sanitaria³⁵.

Según el académico Morgan Brigg³⁶, las medidas que más han favorecido las políticas públicas aborígenes de los gobiernos que se han sucedido en Australia tienen relación con la creación de leyes que establecen la entrega eficiente de recursos económicos para la consecución de un set de medidas de discriminación positiva, conocido como “affirmative action” y que los gobiernos han estado ejecutando durante la última década. Entre ellos están:

1. Entrega de subsidios económicos para estudios desde nivel pre – escolar hasta la educación terciaria pregrado y postgrados
2. Entrega de subsidios en salud y la creación de 112 centros de salud controlados por Australianos aborígenes donde la salud es tratada combinado la salud alópata y la aborigen.
3. Devolución de los territorios “Título Nativo”: a través de La Ley sobre Derechos de Tierra Indígena se ha devuelto el 50% de los terrenos del Territorio del Norte. Actualmente, la

³⁵ Los aborígenes australianos sufren deficiencias sanitarias y económicas y presentan los indicadores sociales más bajos en salud, la educación, el empleo, la pobreza y la delincuencia.

³⁶ PhD., MA (Investigación), académico de la Escuela de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad de Queensland, Australia.

población autóctona controla alrededor del 15% del continente australiano, lo que se traduce en más de 100 millones de hectáreas. Se entregan a comunidades o individuos.

Brigg sostiene que aún hay un largo trecho por recorrer para llegar a una solución que satisfaga las demandas de los pueblos nativos de Australia. Otros, como Gary Jons³⁷ – político australiano, miembro del partido conservador - creen que la política de devolución de tierras ha sido un error al segregar demasiado a estos pueblos.

La gran mayoría coincide, sin embargo, en que la salud y el bienestar de los indígenas australianos debe seguir siendo trabajado en forma conjunta pero controlada las comunidades, para así eliminar dos de los mayores flagelos que sufre la población aborigen: reducir su grado de alcoholismo y revertir las cifras de mortandad: 20 años antes que un australiano no aborigen.

³⁷ Economista y político, a favor de entregar a los indígenas australianos los mismos derechos y deberes que a los australianos no aborígenes.

Estados Unidos

En Estados Unidos la historia se repite como en el resto de los lugares que hace siglos fueron colonizados por países del primer mundo. Junto con la empresa de conquista británica, se sucedieron actos de exterminio y usurpación, característicos de dichos periodos de expansión de los imperios tanto en las Américas como en otros continentes. De hecho, a principios del siglo XX se ejecutó una campaña de “asimilación cultural” donde se separaron a los niños de sus familias, obligándolos a olvidar sus costumbres y adoptar otras, y se les prohibió hablar su idioma original.

Después de que los Estados de este país acordaron que se debía recompensar a los pueblos nativos en 1975 cuando se aprobó la Ley de Auto Determinación del Indio y Asistencia a la Educación y luego de años de consultas y de políticas públicas para resolver estos dilemas, Estados Unidos ha logrado resolver gran parte de las demandas de dichos pueblos. Y ha sido la autodeterminación una de las claves para llegar al consenso ampliado de ambas partes. Existe evidencia de que la autodeterminación y el autogobierno indígena son factores clave para mejorar las condiciones socioeconómicas de los pueblos originarios de Estados Unidos y que ello ha repercutido en el desarrollo económico nacional. Así lo demostró un estudio de Proyecto Harvard, donde se mencionan tres elementos clave:

1. Soberanía o autogobierno
2. Instituciones de gobierno competentes
3. Congruencia entre instituciones de gobierno formal y la cultura política indígena
4. Sistema de salud eficiente y controlado por comunidades indígenas

Así, Estados Unidos ha logrado acercar las posiciones entre aborígenes y gobiernos. Con la Ley de Auto Determinación del Indio y Asistencia a la Educación, el país ha conseguido avances que han sido ejemplos para naciones que hoy están abordando escenarios similares. Ello, porque con esa Ley Estados Unidos reconoció el derecho de autodeterminación de los pueblos nativos americanos: hoy, existen 562 gobiernos tribales que son plenamente reconocidos por el gobierno federal.

En la práctica, este reconocimiento se traduce en que las comunidades poseen la facultad de formar su propio gobierno para hacer cumplir sus propias leyes y escoger la forma de convivencia social (de acuerdo a sus creencias fundamentales) y para establecer sus sistemas de impuestos, aunque pagan impuestos federales como todos los ciudadanos. Estos territorios están bajo la tutela del de Oficina de Asuntos Indígenas del Departamento del interior de Estados Unidos, que establece la gestión presupuestaria, y son considerados entidades soberanas dentro del país. Sin embargo, también se estipulan limitaciones que responden a la conservación de un Estado global superior

como nación: inhabilidad para acuñar monedas, iniciación de guerra o estado de guerra y mantener relaciones exteriores con otros países en forma autónoma.

El financiamiento de estas iniciativas proviene mayoritariamente de la recaudación de casinos de juegos. En 1988 se promulgó la Ley Reguladora de los juegos de Azar Indios (IGRA) cuyo fin era promover el desarrollo económico de las tribus indígenas y abrir oportunidades para incrementar la autosuficiencia de dichas tribus en sus territorios.

La gran mayoría de las recaudaciones se invierte en educación³⁸ (particularmente escuelas públicas), servicios de emergencia y de salud, en actividades turísticas y de conservación del ecosistema para promover el desarrollo económico y en la generación de mejores puestos de trabajo.

Por último, dentro de las políticas públicas indígenas de Estados Unidos hay un punto que ha sido arduo resolver: la formalidad en la tenencia de tierras. La Oficina de Asuntos Indígenas administra y gestiona más de 225 mil km² de tierras a través de la figura de “fideicomiso”, que no es más que la cesión de estos territorios, que no se resuelve a través de una transacción comercial.

Aun cuando los avances en materia de autogobierno indígena está mucho más desarrollado en Estados Unidos, las tribus han manifestado la necesidad que la relación entre el gobierno federal y las 562 comunidades sea a través de un Ministro de Estado, no mediante una Oficina de Asuntos Indígenas.

³⁸ Molbech, Anette, El Mundo Indígena, 2000-2001

Nueva Zelanda

Para muchos Nueva Zelanda es uno de los países que ha dado ejemplo de cómo se enfrentan las políticas públicas indígenas inclusivas y cómo obtener impactos positivos tanto en el pueblo aborigen como en el resto de los habitantes. Se le reconoce porque ha sido capaz de entregar real protagonismo a su población indígena, participación política y porque ha sido exitosa en la aplicación de sus políticas debido a que se sustentan en el Tratado de Waitangi. Este tratado fue firmado en 1840 entre la Corona Británica y el pueblo Maorí para regular la compra de terrenos y poner especial énfasis en la protección de los intereses de los maoríes en las transacciones.

Hacia la mitad del siglo XX, en 1947 el entonces Departamento Nativo se transforma en el Ministerio de Asuntos Maoríes, respondiendo a la necesidad de crear y fortalecer una nueva institucionalidad que delimite claramente los alcances del organismo y su forma de accionar. Para ello se crean leyes acordes a las necesidades maoríes, a partir de su reconocimiento como un pueblo distinto.

En 1972 el gobierno decidió hacer oficial la enseñanza de la lengua maorí en todo el sistema educacional neozelandés. Con ello, se reconoció a esta lengua como parte de la identidad nacional, lo que según expertos ha sido un acierto en términos de integración y una declaración de voluntad política y social hacia el pueblo Maorí, fortaleciendo las instancias de desarrollo e independencia económica.

En 1975, se ratifican las condiciones que sustenta el Tratado, lo que constituye una señal clara para el pueblo y que fortalece las relaciones entre neozelandeses blancos e indígenas.

En 1997 se firma el Tratado de Ngai Tahu, que establece regulaciones para los territorios de la Isla Sur de Nueva Zelanda, dentro de ellas destacan el hecho de ser representados en las áreas de conservación, participar en la toma de decisiones sobre conservación de flora y fauna a través de la consulta por el Ministerio de Conservación, entre otros.

Según algunos expertos, los logros en la reparación y distribución de beneficios de la política indígena neozelandesa se sustentan en dos grandes hechos: por un lado, el haber reconocido el pueblo maorí como sedentario y, por otro lado, en la diversidad de programas de gobierno que buscan apoyar el desarrollo económico y sustentable de las comunidades maoríes. Esto último ocurre mediante tres grandes pilares: el turístico, el pesquero y el forestal, iniciativas que impulsan la creación de empresas en estos rubros cuyos dueños e inversionistas sean maoríes, lo que genera independencia económica, empleo, mayor acceso de maoríes al sistema educacional terciario, como externalidades positivas.

Actualmente, el 50% de la actividad económica forestal es manejada por comunidades maoríes. Lo mismo ocurre con el 50% de la actividad pesquera, con el 15% de la ganadería y agricultura, y con el 10% de la actividad lechera.

Con las bases de un Acuerdo de Compensación en 2008, que el gobierno impulsó para cubrir las injusticias cometidas contra el pueblo Maorí, se inició la indemnización financiera, la entrega de terrenos y el traspaso de derechos de explotación de los recursos de estos terrenos. De hecho, las empresas privadas que ocupan recursos de tierras pertenecientes a Maoríes, compensan económicamente, y por ley, a dichas comunidades en forma de mejoramiento de infraestructura, planes de desarrollo comunitario y local, con el acuerdo total de las comunidades después de discutirlo. Así, el Estado se asegura que los acuerdos se basan en los lineamientos de convivencia de acuerdo a las regulaciones legales.

Por último, con el Plan de Acción 2012-2017³⁹, el gobierno neozelandés pretende incrementar la productividad económica maorí y mejorar sus condiciones socioeconómicas a través de:

- ✓ Aumentar la participación y mejoramiento de la educación pública
- ✓ Lograr mano de obra calificada y exitosa
- ✓ Educación financiera y aumento del ahorro
- ✓ Asociación entre el gobierno y los maoríes con el fin de permitir el crecimiento
- ✓ Discusión activa sobre el desarrollo y explotación de los recursos naturales
- ✓ Incorporación de los maoríes como conductores del desarrollo económico

El Tratado de Waitangi también ha dado respuestas satisfactorias, según precisa la ONU en sus estudios de seguimiento a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. No obstante, todavía quedan asuntos pendientes, que se señalan en el mismo documento de la ONU, especialmente aquellos relacionados con la participación política sistemática del pueblo Maorí en los asuntos territoriales y de recursos naturales; así a la participación en cuestiones que promuevan la gobernanza local maorí.

Como se mencionó anteriormente, Chile es uno de los muchos países que trabaja sobre modelos para compensar, con la mayor justicia posible, a los pueblos indígenas que hoy forman parte de su identidad nacional. Los casos revisados en este apartado siguen evolucionando y mejorando su implementación, por lo que no son, en ningún caso, una receta que puede ser replicable en otras naciones. Si bien es cierto Chile ha incorporado experiencias extranjeras a su política interior, es

³⁹ <http://asiapacifico.bcn.cl/noticias/karina-dona-conadi-ministerio-asuntos-maories>

necesario que se analicen los posibles impactos de acuerdo al contexto chileno y al contexto específico de un pueblo originario distinto, como es el Mapuche, sobre la base del reconocimiento de que posee características, motivaciones, raíces y estilos de vida que son diferentes y los hacen únicos.

Probablemente, y de acuerdo al planteamiento de este trabajo de investigación, sea el ejemplo de Nueva Zelanda el que más se ajuste a la realidad chilena, precisamente en lo referente a la explotación de recursos naturales y a la tenencia de terrenos en donde ellos, en su diversidad, existan; para lo cual es necesario desarrollar una Institucionalidad robusta que permita avanzar en la reconciliación que durante años ha sido un objetivo a nivel país.

CAPÍTULO VI

Ajustes en las instituciones para un impacto positivo en el crecimiento de La Araucanía

El pueblo Mapuche es una sociedad diferente a la chilena, y dentro de estas diferencias están la forma en que se sustenta su gente, en cómo viven y priorizan sus formas de crecimiento; cómo trabajan y cuidan sus recursos naturales y cómo ven y viven (lo que se denomina “cosmovisión”) su cultura.

Con esto a la base, se abordarán dos áreas de suma importancia para apoyar el crecimiento económico de la región de la Araucanía a través de propuestas de política pública: Educación Intercultural y Salud Integral Multicultural, ambos ejes de desarrollo de los grupos sociales.

1. Educación multicultural bilingüe

En Chile la educación es un derecho para todos sus ciudadanos. A través de la educación se forman individuos integralmente, personas con competencias, con una identidad que los identifique y que además contribuyan al desarrollo del país, tal como declara el Ministerio de Educación.

La educación, desde sus niveles más tempranos en Jardines Infantiles y Salas Cuna, desarrolla las habilidades de las personas, el pensamiento crítico, el pensamiento lógico - matemático y el lenguaje; y es pilar en la formación de la identidad cultural de una sociedad. A través de distintas estrategias y experiencias de aprendizaje se potencian las habilidades sociales (empatía, asertividad, compromiso social, persuasión y tolerancia entre otros) constituyéndose en una base para los futuros logros y aprendizajes de los individuos.

Las neurociencias, por otro lado, han demostrado que entre los 0 y 3 años de edad el cerebro es más eficiente en el aprendizaje, por lo tanto una educación inicial generará capital humano y un aumento de la competitividad futura.

Desde el punto de vista económico, numerosos economistas que han estudiado el fenómeno de ésta en el desarrollo económico, sostienen que la educación incide directamente en el desarrollo de un país o territorio, sobre la pobreza y sobre la desigualdad de ingresos, debido a que el capital humano obtenido a través de la educación, es una inversión que con el tiempo tendrá retornos personales (como el salario o nivel de riqueza individual) y retornos a la sociedad a la que pertenece (riqueza de un país o región).

El profesor de economía Jere Behrman⁴⁰, en el marco del seminario “El impacto de la educación inicial”, afirmó: “... la educación de la primera infancia es decisiva para desarrollar habilidades cognitivas de lenguaje, interpersonales, socio emocionales y para lograr un adecuado desarrollo físico...”

La interculturalidad

La interculturalidad, abordada en la Ley General de Educación (LGE, 2009) se ha venido trabajando desde hace unos años como parte del currículum educativo en los centros educativos, como escuelas y colegios. Su foco es rescatar el lenguaje de los pueblos originarios para que no se pierda su legado y para que los estudiantes reconozcan algunos de los significados de estos lenguajes (Aymara, Quechua, Mapuche, Rapa Nui, entre otros): “Ley plantea que la Educación Parvularia deberá considerar como objetivo general, en aquellos establecimientos que cuenten con un alto porcentaje de matrícula indígena, que los estudiantes logren desarrollar aprendizajes que les permitan comprender y expresar mensajes simples en lengua indígena, reconociendo a través de esta acción su historia y conocimientos de origen⁴¹”.

Además de esta evidencia, el país debe cumplir con algunos acuerdos adquiridos, porque ha suscrito algunas normas a través de la Convención sobre los derechos del niños, en la que se indica lo siguiente: “La educación del niño(a) deberá prepararlo para convivir en una sociedad libre, tolerante a la igualdad de sexo y amistad entre los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos⁴²”; y “No se negará a los niños(as) indígenas el derecho que les corresponde a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su religión o a emplear su propio idioma⁴³”.

Lo mismo ocurre con la suscripción de la Declaración de Naciones Unidas sobre el Derechos de los Pueblos Indígenas, donde se explica que “los pueblos originarios tendrán derecho a controlar sus sistemas e instituciones educativas, impartiendo educación en sus idiomas en consonancia con sus metodologías de enseñanza⁴⁴”. También señala que los “Estados velarán para que las personas pertenecientes a estos pueblos, especialmente los niños(as), tengan acceso a la educación en su

⁴⁰ Profesor e investigador de la universidad de Pennsylvania.

⁴¹ Educación parvularia en escuelas con enfoque intercultural, Ministerio de Educación. 20014

⁴² www.unicef.cl/unicef/index.php/Texto-Oficial-de-la-Convencion Texto oficial aprobado por la asamblea general de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989

⁴³ www.unicef.cl/unicef/index.php/Texto-Oficial-de-la-Convencion Texto oficial aprobado por la asamblea general de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989

⁴⁴ www.un.org/spanish/documents/instruments/docs_subj_sp.asp. Asamblea General, “resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2011”. 27 de enero de 2012.

propia cultura y en su propio idioma, cuando sea posible⁴⁵”.

A la luz de esta realidad, y sumando los reclamos que la misma comunidad Mapuche con frecuencia plantea en materia educativa, se requiere un cambio institucional en las reglas y estructura actual de la educación pre escolar admitiendo a la educación multicultural bilingüe y cultural.

En esta parte del estudio, se propone masificar una experiencia de educación intercultural que ocurre en la región de La Araucanía desde hace tres años, diseñando su implementación y evaluación de impacto, costos y beneficios (tangibles e intangibles).

El programa se denomina Yamuwün⁴⁶ (“respeto entre las personas”) que desde 2012 Fundación Integra⁴⁷ aplica en un porcentaje de establecimientos en la región de La Araucanía y que busca mostrar la cultura ancestral Mapuche en todos los ámbitos susceptibles de ser enseñados a niños y niñas de entre 2 y 5 años de edad.

La propuesta coincide en algunos puntos con el Programa de Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación (1992) que busca insertar el idioma mapuche, dentro de la enseñanza escolar, pero amplía su rango hacia el conocimiento de la cultura Mapuche incluyendo cultural ceremonias y ritos, alimentación ancestral y relación con el medio desde un interlocutor validado por el pueblo Mapuche y desde los estamentos de la primera infancia.

Se sustenta en la necesidad de reconocer la identidad cultural Mapuche, con distintas necesidades, demandas y cosmovisión particulares: su historia, creencias, forma de relacionarse, estructura social, ceremonias y ritos.

Nuestra apuesta en replicar este modelo de educación inicial intercultural en jardines infantiles de la región de La Araucanía, donde se abordarán distintas áreas de la riqueza ancestral cultural Mapuche, no sólo el lenguaje. Para ello, se determinarán otros 10 establecimientos pertenecientes a la red de Jardines Infantiles y Salas Cuna de Fundación Integra o de Junji, para aumentar progresivamente el número de establecimientos.

⁴⁵ www.un.org/spanish/documents/instruments/docs_subj_sp.asp. Asamblea General, “resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2011”. 27 de enero de 2012.

⁴⁶ El Yamuwün en un proyecto de educación intercultural desarrollado por Ximena Salazar y Evelyn Rapimán, jefa y profesional, respectivamente, del Departamento de Educación de Fundación Integra, región de La Araucanía. Se postuló en 2011 a nivel central de Fundación Integra, siendo acogido e implementado a partir de 2012, con fondos propios de la organización.

⁴⁷ Fundación Integra es una red de Jardines Infantiles y Salas Cuna presente en todo el país. Depende de la Presidencia de la República.

La selección de estos JI responderá a una focalización en la región, donde existe mayor porcentaje de población con referente mapuche directo: comunas de Lonquimay, Teodoro Schmidt, Nueva Imperial, Collipulli, Lumaco, Ercilla, Curarrehue y Galvarino.

El objetivo del programa es:

1. ofrecer más y mejores oportunidades de aprendizaje para niñas y niños de estos establecimientos, sin distinción de su cultura de origen, fortaleciendo la integración de conocimientos, valores y actitudes culturales locales en el trabajo educativo. Todo esto se hará mientras también se potencia la participación de las familias como primeros educadores y de la comunidad, contribuyendo así al desarrollo de factores protectores en niñas y niños.

Como objetivos específicos se encuentran:

1. Contextualizar el currículum educativo mediante la implementación de una propuesta pedagógica con enfoque intercultural que contribuya a que niñas y niños construyan su identidad, a través de la paulatina socialización de contenidos propios de su cultura por parte de sus familias y de la comunidad.
2. Contribuir al desarrollo de factores protectores de los niños y niñas Mapuche, a través del fortalecimiento de la identidad cultural.

Con la ampliación del Yamuwün queremos fortalecer la integración de conocimientos, valores y actitudes culturales locales en el trabajo educativo pre escolar en todas las niñas y niños del centro educativo, de modo de ir acercándonos a un verdadero rescate cultural de la cultura Mapuche.

Para llevar a cabo las actividades y conseguir el objetivo, se realizará lo siguiente:

1. Contratación de asesores en cultura y lengua mapuche: personas de la etnia que manejan el idioma, conocen y viven las costumbres del pueblo mapuche y mantienen ritos que deberán ser implementados y ejecutados en los JI con las niñas y niños y el equipo profesional y técnico. A diferencia de los requisitos impuestos por el programa del Mineduc (institucionalidad) no será necesario que el asesor tenga el cuarto medio, sino que será necesario que pertenezca al pueblo Mapuche, que domine el idioma y la herencia ancestral del pueblo.

2. Se realizarán encuentros de reflexión y acompañamiento a las educadoras de los JI, para también responder a las expectativas de las profesionales en torno a los aprendizajes esperados de niñas y niños según su edad. El equipo del establecimiento apoyará al asesor multicultural en las actividades, siendo éste quien lidere las experiencias centrales de aprendizaje, dentro de las cuales destacan: relatos orales (Epew); espiritualidad Mapuche; ceremonias y rituales (Wetripantu, Nguillatun, Machitun, Llellipun y Machiluwun); actividades de alfarería; visión de las ciencias y relación con el medio.
3. Se realizará la coordinación y participación con redes locales y actores sociales externos. Para difundir las iniciativas y participar en conjunto en muestras y actividades generadas en los JI, con la presencia del asesor mapuche.
4. Se elaborarán y comprarán materiales didácticos que rescaten la riqueza multicultural, con la orientación de los asesores en cultura y lengua Mapuche, para el rescate de la riqueza multicultural.

Para finalizar esta parte del estudio, y en el contexto actual del gobierno de Chile, queremos mencionar lo que acaba de anunciar⁴⁸ la Presidenta Michelle Bachelet en torno al debate sobre pueblos indígenas y las propuestas de la “agenda” política.

En la ceremonia celebrada el martes 24 de junio de 2014 por el Día de los Pueblos Originarios, la Mandataria dio a conocer algunas medidas como la creación del Ministerio Indígena, la creación del Consejo de Pueblos Originarios y la compra de tierras, y la representación indígena en el Congreso (senadores y diputados). “La agenda indígena tiene tres pilares. Primero, la participación política a través de parlamentarios indígenas; segundo, la creación de nueva institucionalidad mediante un nuevo Ministerio y el Consejo de Pueblos; y tercero, el desarrollo territorial con la compra de tierras⁴⁹”. Todas estas iniciativas serán consultadas durante los próximos seis meses con las comunidades indígenas del país, según establece el Convenio 169 de la OIT.

⁴⁸ Propuesta de participación de pueblos originarios en la elección de parlamentarios mediante procedimiento especial. Anuncio comunicado el martes 24 de junio en el contexto del día nacional de los pueblos originarios.

⁴⁹ Diario La Tercera, página 3. Miércoles 25 de junio DE 2014.

2. Salud integral Mapuche: replicando el modelo del Hospital Makewe-Pelale y otras experiencias actualmente en marcha

En la región de La Araucanía, comuna de Padre Las Casas, existe desde 1927 el Hospital Makewe-Pelale, fundado por misioneros anglicanos y que en 1962 comenzó a recibir subvención del Ministerio de salud. En 1999, el recinto queda en manos de una organización comunitaria “Asociación Indígena para la Salud Maquewe-Pelale”, cuyo objetivo es “participar en el mejoramiento de la calidad de vida de la población del sector, a través de la implementación de un modelo de salud intercultural⁵⁰”.

Este es un ejemplo de medicina integral, un “modelo de salud intercultural” que combina la medicina occidental con la medicina ancestral mapuche a través de las Machis (sanadora tradicional Mapuche), lo que en la práctica significa que en el diagnóstico de enfermedades incluye la dimensión espiritual de los pacientes, considerando dos concepciones de la vida, además de las enfermedades producidas debido a la dieta actual del pueblo Mapuche, muy diferente a la original⁵¹.

La medicina tradicional occidental (tratamiento de un conjunto de síntomas que definen una enfermedad) se complementa con la medicina Mapuche a través de la sabiduría de la Machi, cuyos procedimientos de identificación de enfermedades son principalmente cuatro: el sudor del paciente, la saliva, los ojos y la orina; que analizan a través de la observación. También participan yerbateras y líderes espirituales, pues la apuesta es al tratamiento del paciente desde la perspectiva del pensamiento mapuche.

El personal que trabaja en el Hospital es 100% de origen Mapuche y maneja el idioma Mapuzungun. Con ello, se ha conseguido instalar un modelo inclusivo, integral, moderno y efectivo que consigue mejorar la calidad de vida de sus pacientes (el 80% de los 20 mil atendidos es Mapuche) y además fortalecer la identidad de este pueblo.

“La atención de enfermos es especial. No sólo porque se habla el mismo idioma, sino porque hay un trato distinto... primero las personas tienen que conversar⁵²”. Adicionalmente, y como una de sus mayores fortalezas para haberse convertido en el primer Hospital de este tipo, existe un Consejo de Sabios que asesora permanentemente a la dirección técnica del recinto. Está compuesto

⁵⁰ Historia Hospital Makewe, Biblioteca Ministerio de salud “Dr. Bogoslav Juricic Turina”.

⁵¹ La dentista Viviana Herrera explica que antiguamente la dieta del pueblo Mapuche consistía en granos, hierbas; sin los azúcares que trajeron los winka.

⁵² Historia Hospital Makewe, Biblioteca Ministerio de salud “Dr. Bogoslav Juricic Turina”. Página 4.

por Mapuche mayores de 65 años en su mayoría, con un conocimiento profundo del concepto de pensamiento Mapuche (valores culturales entre las personas, la naturaleza y la espiritualidad).

El suministro de medicamentos considera la entrega de medicamentos convencionales y aquellos provenientes del conocimiento ancestral de la medicina mapuche, con las hierbas que se cultivan en terrenos del hospital y de otros sectores y que no contienen ningún elemento químico. Actualmente, existen 51 preparados de estas hierbas medicinales que complementan el resto del tratamiento. Así, la enfermedad es erradicada de la persona a través del trabajo de la Machi, mediante la administración de la medicina ancestral Mapuche y por medio de la misma persona afectada, para lo que es fundamental la conversación que se origina durante la “consulta”. Cuando la Machi identifica que no es posible sanar al paciente sólo con su intervención, recurre a la medicina convencional para complementar el tratamiento.

En Nueva Imperial, existe un Centro de Salud Mapuche que la Asociación Mapuche Newentuleaiñ promueve y que hoy está asociado al hospital intercultural de dicha comuna. Ha ido incorporando poco a poco la cosmovisión Mapuche para dar respuesta a las necesidades de los usuarios, a través de la complementariedad entre las medicinas Mapuche y occidental. Fue inaugurado en 2005 pero en 2006 inició sus actividades.

Si bien no es un hospital intercultural como tal, estas acciones han permitido ofrecer una “atención con pertinencia cultural, revalorización del rol de los especialistas Mapuche en salud (machi y otros), capacidad de gestión administrativa de la Asociación Indígena Newentuleaiñ y su capacidad de negociación con la institucionalidad pública⁵³”, que responden a la necesidad de solucionar los problemas de comunicación entre los pacientes de la comuna y sectores aledaños, con los profesionales de la medicina occidental.

Para su funcionamiento, también considera el trabajo conjunto administrativo, entre el Consejo o Equipo de Gestión y el Servicio de Orientación Estadístico Mapuche (Soema).

En el Centro atienden a personas Mapuche y no Mapuche en las comunas de Nueva Imperial, Freire y Barros Arana, además de comunidades aledañas. En términos del financiamiento, dependen del Servicio de Salud Araucanía Sur, el que a través de un decreto con fuerza de ley (DFL 36, 10 de julio de 1980) otorga recursos financieros para la operativa del Centro. Dado que el financiamiento es por convenio, la liberación de estos recursos debe tramitarse anualmente.

⁵³ <http://www.territoriochile.cl/1516/article-77991.html>

Por último, hay otra experiencia a través de la Coordinadora de Salud Boroa-Filulawen, el Centro de Salud Intercultural Boroa Filulawen, que nace en 2003 “como una respuesta desde las comunidades que conforman Boroa, frente a la necesidad de revalidar el conocimiento y sabiduría del pueblo Mapuche y la medicina tradicional mapuche, así como para dar respuesta a la demanda creciente de usuarios en salud occidental⁵⁴”.

En 2012, se inaugura la Casa de la medicina mapuche, Mapu Lawen, en el sector cercano de Barros Arana (comuna de Teodoro Schmidt), atendiendo a más de 80 comunidades a través de sus 30 funcionarios. Hasta 2012, eran más 5.500 los usuarios de este Centro de Salud.

En los tres casos de experiencias de promoción de las bases de gestión propia de Centros de Salud, persisten algunas dificultades en torno a la plena participación en la política de salud en Chile, debido al no reconocimiento constitucional del pueblo Mapuche por parte del Estado. Esto significa que, desde la perspectiva de la legislación vigente, el desarrollo de estas iniciativas exitosas se ve condicionado en su financiamiento (por el DFL 36). Por ello es que como desafío es importante proteger y fortalecer la institucionalidad Mapuche en salud, lo que le dará mayor autonomía, gestión y autogestión.

Aquí radica la importancia de los recursos fiscales necesarios para la continuidad de estas iniciativas de salud en la región, recursos que este estudio propone obtener a través de la asignación directa desde nivel central (temporalmente) y mediante un pago de un royalty de parte de las empresas forestales que ocupan actualmente suelo Mapuche.

Esto debe quedar estipulado formalmente entre las autoridades pertinentes, para así asegurar el funcionamiento óptimo de la fluidez presupuestaria.

El proyecto que planteamos con este estudio, es la de replicar estas experiencias exitosas de atención de salud del Hospital Makewe (o Maquehue), donde ninguno de los enfoques medicinales se pierde, sino que se rescatan y se complementan para dar una mejor atención a los pacientes⁵⁵, repercutiendo ello directamente en su bienestar general de salud, reforzando la autoestima e identidad cultural de las comunidades Mapuche y de los pacientes de origen Mapuche.

Para que esto ocurra es necesario que el Estado de Chile reconozca más de un solo sistema de salud (el biomédico u occidental) y que se abra a la existencia de la medicina tradicional Mapuche y la

⁵⁴ Palabras del representante del Centro, Antonio Huircán, en la inauguración. <http://www.ufro.cl/index.php/mas-noticias/392-centro-de-salud-intercultural-boroa-filulawen-inaugura-casa-de-la-medicina-mapuche>

⁵⁵ Ibacache Burgos, Jaime; Chureo, Francisco; McFall, Sara; Quidel Lincoleo, José. “Promoción de la Medicina y Terapias Indígenas en la Atención Primaria de Salud: El Caso de los Mapuche de Makewe-Pelale de Chile”. OPS, 2001.

reconozca como una alternativa de salud autónoma; que es una de las demandas explícitas de Mapuche.

Además, se requiere de la disposición de recursos económicos para replicar estas experiencias en otras comunas de la región con alta presencia de población de origen Mapuche⁵⁶, a saber:

1. Malleco: Ercilla (46,8%); Lonquimay (45,4%) y Lumaco (37,8%) de habitantes auto reconocidos como Mapuche;
2. Cautín: Galvarino (59,5%); Curarrehue (50,8%) y Freire (44,1%) de habitantes auto reconocidos como Mapuche.

Por último, es necesario asegurar el traspaso de recursos para el funcionamiento de estas iniciativas, pues actualmente, con cada cambio de Gobierno, el Centro de Salud y la Seremi de Salud de la región deben renovar un contrato que asegura el financiamiento año a año. Esto, juega en contra de proyecciones más largoplacistas capaces de empoderar el proyecto y a la comunidad que beneficia.

La propuesta debe incluir la seguridad, al menos durante los primeros años, de un financiamiento completo, hasta que las comunidades Mapuche logre autogestionarse y destinar recursos financieros a los Centros, de acuerdo a la realidad.

Reiteramos, entonces, que el escenario fiscal – ingresos y gastos de la región – deben apoyarse en el traspaso de recursos desde el gobierno central y en la obtención del “royalty” forestal propuesto anteriormente.

⁵⁶ Según estadísticas del INE provenientes del CENSO 1992. Ver Anexos 4.

Comentarios finales

Es importante relevar el papel de las políticas públicas y la relación existente entre éstas y la Institucionalidad.

Las políticas públicas son un elemento necesario y muy relevante para las acciones del Estado, por cuanto detectan desafíos y problemas a resolver, proponen soluciones alternativas, identifican a los diferentes actores y públicos y ejecutan y evalúan programas tendientes a solucionar distintos ámbitos del quehacer del Estado. Asimismo, apoyan al Estado en el resguardo de los intereses de los ciudadanos, considerando el contexto general y particular de la población destinataria de un programa de políticas públicas.

No obstante aquello, también es necesario mencionar que esta tesis de Maestría en Políticas Públicas no pretende resolver un problema histórico que tiene muchas aristas y que no ha sido abordado con plena apertura hasta el presente, con amplio reconocimiento, de un pueblo que ha sido maltratado, subyugado y sometido.

Más bien pretende reflexionar y explorar alternativas de resolución desde una mirada distinta a la puramente economicista: la del enfoque institucionalista. La visión mayoritaria, y es más, la forma de acción durante los últimos 24 años ha sido la de asignar más y más recursos para resolverlo sin que haya obtenido resultados positivos. Esta nueva forma de abordar el tema plantea explorar distintas formas de empoderamiento del pueblo Mapuche a través de sus comunidades, de la inclusión y la autonomía que paulatinamente ayuden a que la población Mapuche desarrolle sus propias formas de educación, salud, vida comunitaria y ejercicio de la espiritualidad a través de nuevas reglas que permitan afianzar una nueva forma también de gobernanza.

Estamos conscientes que de esta Tesis no realiza proposiciones fáciles, pero sí entrega un grupo de ideas nuevas para ser debatidas en agenda para el desarrollo económico de La Araucanía, que además buscan la equidad social.

Anexos

1.Compra y transferencia de Tierras

Cuenta Pública Intendencia de La Araucanía, marzo 2014:

Año	Superficie (Km2)
1994	6.890,19
1995	1.347,48
1996	4.175,48
1997	3.092,02
1998	6.672,86
1999	5.884,99
2000	3.423,42
2001	3.402,07
2002	6.268,33
2003	7.101,37
2004	7.309,38
2005	8.712,13
2006	8.438,08
2007	8.699,45
2008	9.961,00
2009	16.173,65
2010	3.336,21
2011	14.504,00

2. Ingreso per cápita regional, por quintil según zona

CASEN 2011								
COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS DE LOS HOGARES POR QUINTIL DE INGRESO AUTÓNOMO PER CAPITA DEL HOGAR REGIONAL Y NACIONAL ¹ , SEGÚN ZONA Y TIPO DE INGRESO								
(INGRESO EN PESOS DE NOVIEMBRE DE 2011)								
Región	Zona	Ingresos del hogar	Quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar					Total
			I	II	III	IV	V	
Tarapacá	Urbano	Ingreso Autónomo	201.396	440.738	661.319	945.577	1.835.244	823.229
		Subsidios Monetarios	27.679	15.118	13.165	10.076	3.967	13.922
		Ingreso Monetario	229.075	455.855	674.483	955.652	1.839.211	837.150
	Rural	Ingreso Autónomo	154.036	436.099	483.041	669.096	1.013.964	505.445
		Subsidios Monetarios	48.188	26.624	21.596	23.643	19.763	29.197
		Ingreso Monetario	202.223	462.723	504.636	692.739	1.033.727	534.642
	Total	Ingreso Autónomo	197.953	440.444	649.969	928.859	1.800.652	804.027
		Subsidios Monetarios	29.170	15.845	13.701	10.896	4.632	14.845
		Ingreso Monetario	227.123	456.290	663.671	939.755	1.805.283	818.872
Antofagasta	Urbano	Ingreso Autónomo	314.188	552.762	837.628	1.218.918	2.565.893	1.100.766
		Subsidios Monetarios	32.143	12.070	14.371	5.338	3.025	13.343
		Ingreso Monetario	346.331	564.832	851.999	1.224.256	2.568.918	1.114.109
	Rural	Ingreso Autónomo	162.386	418.158	661.542	939.606	1.450.351	644.666
		Subsidios Monetarios	66.078	21.328	7.219	13.544	-	26.298
		Ingreso Monetario	228.465	439.487	668.761	953.150	1.450.351	670.964
	Total	Ingreso Autónomo	309.804	550.500	833.559	1.213.693	2.549.515	1.091.445
		Subsidios Monetarios	33.123	12.226	14.206	5.491	2.980	13.607
		Ingreso Monetario	342.927	562.725	847.765	1.219.184	2.552.495	1.105.052
Atacama	Urbano	Ingreso Autónomo	180.185	383.904	616.325	947.864	1.854.329	808.596
		Subsidios Monetarios	32.085	21.140	15.303	9.816	4.478	16.339
		Ingreso Monetario	212.270	405.043	631.629	957.679	1.858.807	824.936
	Rural	Ingreso Autónomo	145.243	330.246	476.680	713.993	1.223.130	493.418
		Subsidios Monetarios	35.448	14.827	16.188	8.917	13.733	19.741
		Ingreso Monetario	180.691	345.073	492.867	722.909	1.236.863	513.159
	Total	Ingreso Autónomo	175.746	378.306	604.723	930.345	1.814.289	780.051
		Subsidios Monetarios	32.512	20.481	15.377	9.748	5.065	16.647
		Ingreso Monetario	208.258	398.788	620.100	940.093	1.819.354	796.698
Coquimbo	Urbano	Ingreso Autónomo	147.013	320.784	491.163	686.020	1.417.887	643.067
		Subsidios Monetarios	34.242	19.233	19.248	12.127	6.548	17.558
		Ingreso Monetario	181.256	340.017	510.411	698.148	1.424.434	660.625
	Rural	Ingreso Autónomo	126.562	276.992	378.497	563.286	1.144.668	404.685
		Subsidios Monetarios	50.244	27.403	20.994	11.025	6.587	27.474
		Ingreso Monetario	176.807	304.395	399.491	574.311	1.151.255	432.160
	Total	Ingreso Autónomo	140.821	311.395	466.849	664.361	1.385.153	594.041
		Subsidios Monetarios	39.087	20.985	19.625	11.933	6.552	19.597
		Ingreso Monetario	179.908	332.380	486.473	676.294	1.391.705	613.638
Valparaíso	Urbano	Ingreso Autónomo	143.723	310.293	450.390	668.914	1.554.054	634.050
		Subsidios Monetarios	33.264	18.679	12.248	6.103	3.138	14.516
		Ingreso Monetario	176.987	328.972	462.638	675.017	1.557.191	648.565
	Rural	Ingreso Autónomo	163.418	350.544	454.798	667.312	2.594.369	679.754
		Subsidios Monetarios	41.117	18.332	19.310	13.203	7.073	21.946
		Ingreso Monetario	204.535	368.876	474.108	680.515	2.601.442	701.700
	Total	Ingreso Autónomo	145.675	313.667	450.814	668.811	1.609.011	637.668
		Subsidios Monetarios	34.042	18.650	12.927	6.557	3.346	15.104
		Ingreso Monetario	179.717	332.317	463.740	675.369	1.612.356	652.771
Libertador Bernardo O'Higgins	Urbano	Ingreso Autónomo	156.567	346.892	520.382	640.912	1.384.778	650.753
		Subsidios Monetarios	30.234	16.452	13.195	8.969	3.286	13.592
		Ingreso Monetario	186.801	363.345	533.577	649.881	1.388.064	664.345
	Rural	Ingreso Autónomo	169.931	347.639	516.587	651.198	1.426.560	516.225
		Subsidios Monetarios	36.741	20.459	14.222	9.889	7.412	20.053
		Ingreso Monetario	206.672	368.099	530.808	661.087	1.433.971	536.278
	Total	Ingreso Autónomo	161.429	347.157	519.174	643.117	1.391.973	612.460
		Subsidios Monetarios	32.602	17.872	13.522	9.166	3.997	15.431
		Ingreso Monetario	194.031	365.030	532.696	652.283	1.395.970	627.891
Maule	Urbano	Ingreso Autónomo	122.296	279.843	370.053	545.631	1.381.874	580.530
		Subsidios Monetarios	44.195	34.043	16.554	10.203	5.553	20.840
		Ingreso Monetario	166.491	313.886	386.607	555.834	1.387.427	601.370
	Rural	Ingreso Autónomo	119.342	266.447	379.620	521.450	1.173.571	421.198
		Subsidios Monetarios	57.931	30.946	24.195	16.391	15.030	31.474
		Ingreso Monetario	177.273	297.393	403.814	537.841	1.188.602	452.672
	Total	Ingreso Autónomo	121.125	274.935	373.589	539.230	1.336.151	529.015
		Subsidios Monetarios	49.639	32.908	19.378	11.841	7.633	24.278
		Ingreso Monetario	170.765	307.843	392.968	551.071	1.343.785	553.293

3. Población Mapuche por comuna

POBLACIÓN RESIDENTE* Y POBLACIÓN QUE DECLARÓ ETNIA MAPUCHE Y OTRAS, SEGÚN PAÍS, REGIÓN DE LA ARAUCANÍA, PROVINCIAS, COMUNAS Y SEXO. CENSO 2002

Cuadro:0912131

PAÍS, REGIÓN DE LA ARAUCANÍA, PROVINCIAS, COMUNAS Y SEXO	POBLACIÓN					
	Total	Pertenece a un grupo étnico	Mapuches		Otras etnias	No pertenece a un grupo étnico
			Total	% del total		
PAÍS	15.116.435	692.192	604.349	4,0	87.843	14.424.243
Región de la Araucanía	867.351	204.195	203.221	23,4	974	663.156
Provincia de Cautín	666.576	171.317	170.490	25,6	827	495.259
Comunas						
Temuco						
Ambos Sexos	246.349	32.558	32.276	13,1	282	213.791
Hombres	118.064	15.585	15.454	13,1	131	102.479
Mujeres	128.285	16.973	16.822	13,1	151	111.312
Carahue						
Ambos Sexos	25.575	7.472	7.447	29,1	25	18.103
Hombres	12.933	3.780	3.768	29,1	12	9.153
Mujeres	12.642	3.692	3.679	29,1	13	8.950
Cunco						
Ambos Sexos	18.800	3.705	3.692	19,6	13	15.095
Hombres	9.306	1.827	1.819	19,5	8	7.479
Mujeres	9.494	1.878	1.873	19,7	5	7.616
Curarrehue						
Ambos Sexos	6.802	3.464	3.455	50,8	9	3.338
Hombres	3.600	1.832	1.829	50,8	3	1.768
Mujeres	3.202	1.632	1.626	50,8	6	1.570
Freire						
Ambos Sexos	25.163	11.119	11.094	44,1	25	14.044
Hombres	12.906	5.842	5.831	45,2	11	7.064
Mujeres	12.257	5.277	5.263	42,9	14	6.980
Galvarino						
Ambos Sexos	12.635	7.530	7.513	59,5	17	5.105
Hombres	6.578	3.937	3.929	59,7	8	2.641
Mujeres	6.057	3.593	3.584	59,2	9	2.464
Gorbea						
Ambos Sexos	12.215	1.327	1.321	10,8	6	10.888
Hombres	7.601	665	661	8,7	4	6.936
Mujeres	7.614	662	660	8,7	2	6.952
Lautaro						
Ambos Sexos	32.201	8.813	8.776	27,3	37	23.388
Hombres	15.944	4.466	4.449	27,9	17	11.478
Mujeres	16.257	4.347	4.327	26,6	20	11.910
Loncoche						
Ambos Sexos	23.201	4.976	4.948	21,3	28	18.225
Hombres	11.677	2.514	2.504	21,4	10	9.163
Mujeres	11.524	2.462	2.444	21,2	18	9.062
Melipeuco						
Ambos Sexos	5.578	2.109	2.102	37,7	7	3.469
Hombres	2.880	1.123	1.120	38,9	3	1.757
Mujeres	2.698	986	982	36,4	4	1.712
Nueva Imperial						
Ambos Sexos	39.647	21.242	21.183	53,4	59	18.405
Hombres	20.202	10.866	10.835	53,6	31	9.336
Mujeres	19.445	10.376	10.348	53,2	28	9.069
Padre Las Casas						
Ambos Sexos	58.207	23.882	23.799	40,9	83	34.325
Hombres	29.066	12.171	12.130	41,7	41	16.895
Mujeres	29.141	11.711	11.669	40,0	42	17.430
Perquenco						
Ambos Sexos	6.425	2.450	2.434	37,9	16	3.975
Hombres	3.261	1.263	1.260	38,6	3	1.998
Mujeres	3.164	1.187	1.174	37,1	13	1.977
Pitrufquén						
Ambos Sexos	21.840	4.506	4.480	20,5	26	17.334
Hombres	10.894	2.238	2.223	20,4	15	8.656
Mujeres	10.946	2.268	2.257	20,6	11	8.678
Pucón						
Ambos Sexos	20.635	3.542	3.521	17,1	21	17.093
Hombres	10.436	1.808	1.797	17,2	11	8.628
Mujeres	10.199	1.734	1.724	16,9	10	8.465

Fuente: INE, XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda.

PAÍS, REGIÓN DE LA ARAUCANÍA, PROVINCIAS, COMUNAS Y SEXO	POBLACIÓN					
	Total	Pertenece a un grupo	Mapuches		Otras etnias	No pertenece a un grupo étnico
			Total	% del total		
Saavedra						
Ambos Sexos	13.995	9.096	9.055	64,7	41	4.899
Hombres	7.236	4.713	4.691	64,8	22	2.523
Mujeres	6.759	4.383	4.364	64,6	19	2.376
Teodoro Schmidt						
Ambos Sexos	15.323	5.861	5.832	38,1	29	9.462
Hombres	8.022	3.091	3.073	38,3	18	4.931
Mujeres	7.301	2.770	2.759	37,8	11	4.531
Toltén						
Ambos Sexos	11.201	3.595	3.580	32,0	15	7.606
Hombres	5.823	1.864	1.860	31,9	4	3.959
Mujeres	5.378	1.731	1.720	32,0	11	3.647
Vilcún						
Ambos Sexos	22.348	6.214	6.170	27,6	44	16.134
Hombres	11.334	3.189	3.169	28,0	20	8.145
Mujeres	11.014	3.025	3.001	27,2	24	7.989
Villarrica						
Ambos Sexos	45.436	7.856	7.812	17,2	44	37.580
Hombres	22.648	3.952	3.925	17,3	27	18.696
Mujeres	22.788	3.904	3.887	17,1	17	18.884
Provincia de Malleco	200.775	32.878	32.731	16,3	147	167.897
Comunas						
Angol						
Ambos Sexos	48.548	2.348	2.325	4,8	23	46.200
Hombres	23.576	1.169	1.158	4,9	11	22.407
Mujeres	24.972	1.179	1.167	4,7	12	23.793
Collipulli						
Ambos Sexos	22.381	3.559	3.547	15,8	12	18.822
Hombres	11.175	1.817	1.812	16,2	5	9.358
Mujeres	11.206	1.742	1.735	15,5	7	9.464
Curacautín						
Ambos Sexos	16.861	1.028	1.012	6,0	16	15.833
Hombres	8.297	545	539	6,5	6	7.752
Mujeres	8.564	483	473	5,5	10	8.081
Ercilla						
Ambos Sexos	9.131	4.289	4.273	46,8	16	4.842
Hombres	4.686	2.223	2.213	47,2	10	2.463
Mujeres	4.445	2.066	2.060	46,3	6	2.379
Lonquimay						
Ambos Sexos	10.014	4.566	4.547	45,4	19	5.448
Hombres	5.157	2.300	2.290	44,4	10	2.857
Mujeres	4.857	2.266	2.257	46,5	9	2.591
Los Sauces						
Ambos Sexos	7.603	1.367	1.362	17,9	5	6.236
Hombres	3.871	700	695	18,0	5	3.171
Mujeres	3.732	667	667	17,9	0	3.065
Lumaco						
Ambos Sexos	11.335	4.293	4.282	37,8	11	7.042
Hombres	6.000	2.247	2.242	37,4	5	3.753
Mujeres	5.335	2.046	2.040	38,2	6	3.289
Purén						
Ambos Sexos	12.965	2.507	2.505	19,3	2	10.458
Hombres	6.482	1.286	1.285	19,8	1	5.196
Mujeres	6.483	1.221	1.220	18,8	1	5.262
Renaico						
Ambos Sexos	9.206	299	297	3,2	2	8.907
Hombres	4.557	145	144	3,2	1	4.412
Mujeres	4.649	154	153	3,3	1	4.495
Traiguén						
Ambos Sexos	19.179	3.106	3.088	16,1	18	16.073
Hombres	9.476	1.549	1.542	16,3	7	7.927
Mujeres	9.763	1.557	1.546	15,8	11	8.206
Victoria						
Ambos Sexos	33.552	5.516	5.493	16,4	23	28.036
Hombres	16.520	2.854	2.848	17,2	6	13.666
Mujeres	17.032	2.662	2.645	15,5	17	14.370

Fuente: INE, XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda.

*:Calculado con la población del País que declaró residencia habitual en La Araucanía.

4. Entrevista al Intendente de La Araucanía, Francisco Huenchumilla

Programa Mentiras Verdaderas

Jueves 19 de junio 2014.

El Intendente Francisco Huenchumilla se refiere al caso Luchsinger-Mackay donde un matrimonio falleció víctima de un atentado incendiario.

Al respecto, la autoridad se refirió a su labor señalando que “he abierto al paciente y he mostrado la herida. Este paciente tiene cura, pero pucha que es difícil. Hay una falta de comprensión de la sociedad chilena pero tremenda. A mí me ha atacado todo el mundo. Es como si yo fuera responsable de todo lo que ha pasado”.

“Si yo me llamara Larraín, no tendría los ataques que tengo ahora. Hay un ninguneo de muchas personas. ‘Cómo este Huenchumilla dice todas estas cosas’. Hay una discriminación. Si yo fuera Larraín estaría lleno de aplausos”, afirmó, agregando que el pueblo mapuche vive “una discriminación que yo llamo sistemática”.

“Estos ataques son de sectores prepotentes, racistas que existen en el país. Pero la gente de La Araucanía sabe lo que estoy haciendo. Estoy pagando un costo político y personal fuerte, pero eso no me amilana para nada, porque soy una persona que conoce el tema. Estoy tranquilo, sereno y haciendo la pega que debo hacer”, añadió.

Respecto a cómo el Gobierno está afrontando está trabajando en esta temática, Huenchumilla remarcó que “estamos subiéndonos recién arriba del caballo”. “Para Santiago este nunca fue tema, yo coloque este problema en la agenda”, sostuvo, agregando que el “programa de la Presidenta Michelle Bachelet va al fondo del tema”.

“Lo que quiere la gente es restitución de tierra, salir de la pobreza y participación política. Quieren autonomía, no quieren independencia, no es así”, enfatizó.

Asimismo, remarcó que “el Estado ha errado en el diagnóstico del conflicto mapuche”, aseverando que “el Estado chileno tiene que devolver tierras y tienen que comprarlas a los particulares”.

Violencia en La Araucanía

El intendente Huenchumilla condenó además los diversos hechos de violencia que han afectado a la zona, reafirmando que el verdadero culpable del problema mapuche es el Estado y no los parceleros que viven en dicha región.

“Los colonos han sido el jamón del sándwich. Ellos no tienen responsabilidad política”, expresó, recalcando que “yo rechazo completamente la violencia”.

Sobre el atentado que cobró la vida al matrimonio Luchsinger-Mackay, ocurrido en enero del 2013, señaló que “ese es un crimen que rechazo completamente. Cómo es posible cometer el crimen a dos ancianos. Los colonos ricos y pobres no son responsables del despojo de tierras. Políticamente, fue el Estado que despojó las tierras. La solución no está en molestar al parcelero o al camionero”.

Además, la autoridad lamentó que sigan ocurriendo otros hechos de violencia en La Araucanía. “Esa también es gente pobre, gente de trabajo.

Ese no es el camino. Pero al mismo tiempo digo, ‘la tierra hay que devolverlas, si se la quitaron al pueblo mapuche’”.

Por último, Huenchumilla, rechazó implementar la Ley Antiterrorista en la zona, asegurando que esta “no alcanza a tener los estándares democráticos de una sociedad moderna. No es democrática”.

Bibliografía

- Acemoglu, D y Robinson, J; 2012, ¿Por qué las Naciones fallan?: El origen del poder, prosperidad y pobreza. Random House Inc.
- Agenda de productividad, Innovación y Crecimiento; Gobierno de Chile, marzo de 2013.
- Bengoa; José y Eduardo Valenzuela;1984, Economía Mapuche: Pobreza y Subsistencia en la Sociedad Mapuche Contemporánea; Santiago. PAS.
- Boisier, Sergio; ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?. Revista de la Cepal 86. Agosto, 2005.
- Bonino, Nicolás, Hernández, Melissa y Lara, Cecilia; Una revisión de distintos abordajes teóricos sobre las Instituciones. Repal 2014, Annual Conference, Página 7, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Cornell, Stephen, Pueblos indígenas, pobreza y autodeterminación en Australia, Nueva Zelanda, Canadá y EE.UU. En publicación: Pueblos indígenas y pobreza. Enfoques multidisciplinares. Cimadamore, Alberto D.; Eversole, Robyn; McNeish, John-Andrew. Programa CLACSO-CROP, Buenos Aires, Argentina. Julio 2006.
- Cuyul, Andrés. “Autogestión mapuche de la salud en el sur de Chile”.
- Cuyul, Andrés. “La política de salud chilena y el pueblo Mapuche. Entre el multiculturalismo y la autonomía mapuche en salud”. Avance de investigación en curso.
- Delgado, Cristian y Garrido, Nicolas; “Contabilidad del crecimiento en las regiones de Chile: 1987-2009”; Serie de Documentos de trabajo en Economía, UCN. Mayo 2012.
- Estudio Diagnóstico del desarrollo cultural del Pueblo Mapuche, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, noviembre de 2011.
- Estudio Población Mapuche Zona Sur – 20013, Fundación Aitue.
- Hernández, Isabel. Autonomía o Ciudadanía Incompleta: el Pueblo Mapuche en Chile y Argentina. Tercera parte. Para el pueblo Mapuche el siglo XIX comienza con su participación en la fundación de las repúblicas y culmina aniquilando por las campañas militares de las repúblicas que ayudó a fundar.
- Hodgson, G.M.; 2006, ¿Qué son las instituciones?, Journal of Economic Issues, volumen XL, No.1
- http://araucania7.cl/wp-content/uploads/DOCUMENTO_PA7.pdf
- <http://asiapacifico.bcn.cl/noticias/karina-dona-conadi-ministerio-asuntos-maories>
- <http://www.azkintuwe.org/jun245.htm>
- <http://www.chileatiende.cl/fichas/ver/706>
- <https://www.humanrights.gov.au/native-title>
- http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/mideplan/gasto.soc.reg_90_2004.pdf
- <http://www.puntofinal.cl/518/huenchumilla.htm>
- <http://www.puntofinal.cl/521/mapuches.htm>
- <http://www.subdere.gov.cl/organización/quienes-somos>
- <http://www.subdere.gov.cl/organización/quienes-somos>
- http://www.mapuchenews.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=509:modelo-salud-intercultural-hospital-makewe-araucania&catid=63:titulares&Itemid=110
- <http://ciperchile.cl/2011/07/20/royalty-los-millones-de-dolares-que-chile-regala/>
- <http://www.ufro.cl/index.php/mas-noticias/392-centro-de-salud-intercultural-boroa-filulawen-inaugura-casa-de-la-medicina-mapuche>
- <http://www.ufro.cl/index.php/mas-noticias/392-centro-de-salud-intercultural-boroa-filulawen-inaugura-casa-de-la-medicina-mapuche>
- www.unicef.cl/unicef/index.php/Texto-Oficial-de-la-Convencion
www.un.org/spanish/documents/instruments/docs_subj_sp.asp

- Ibacache Burgos, Jaime; Chureo, Francisco; McFall, Sara; Quidel Lincoleo, José. “Promoción de la Medicina y Terapias Indígenas en la Atención Primaria de Salud: El Caso de los Mapuche de Makewe-Pelale de Chile”. OPS, 2001.
- Katz, Jorge y Contreras, Carmen; Segundo Informe “Análisis del Campo en la Macro Región Sur de Chile”. N° de adquisición 756-251-LP07. Santiago, julio, 2008.
- Langlois, R; 1989, “The new Institutional Economics: An introductory Essay”, en Langlois R, Economics as a process: Essays in the New Institutional Economic; Cambridge University Press
- Molbech, Anette, El Mundo Indígena, 2000-2001
- Ramírez, Juan Carlos y Silva, Iván; “Globalización y desarrollo regional: evolución económica de las regiones chilenas, 1990-2002”. Revista de la Cepal 95. Agosto, 2008.
- Silva, Iván; “Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina”. Revista de la Cepal 85. Abril, 2005.