

El proceso de formulación de políticas públicas indígenas en Chile: la necesidad de nuevos marcos de análisis.

Avance de investigación en curso

Grupo de Trabajo N° 28 “Interculturalidad: pueblos originarios, afro y asiáticos en Latinoamérica y el Caribe”

Verónica Figueroa Huencho

Resumen:

¿Cómo se formulan las políticas públicas indígenas en Chile? ¿Responden los marcos teóricos actuales a la realidad de los pueblos indígenas y su rol en la realidad política actual? El análisis de los procesos de formulación de políticas públicas ha sido estudiado desde diferentes perspectivas. Sin embargo, durante los últimos años ha alcanzado creciente interés entre autoridades, políticos y académicos la necesidad de abordar dicho análisis desde una perspectiva más compleja, surgiendo nuevos desafíos al estudio de las políticas públicas, al análisis de sus causas, consecuencias y resultados. A la luz de los marcos teóricos y empíricos existentes, este paper aporta evidencias que dan cuenta de las limitaciones que dichos marcos tienen cuando se aplica a pueblos indígenas. A partir del caso chileno, se muestran las decisiones de política pública indígena de los gobiernos de la Concertación. La principal fuente de información es entrevistas en profundidad aplicadas a una muestra de 20 actores clave.

Palabras clave: Políticas públicas; pueblos indígenas; Caso chileno

1. Introducción

¿Cómo surge la política indígena en Chile? ¿Cuáles han sido los énfasis que ésta ha tenido durante las últimas décadas? En el último tiempo los pueblos indígenas han adquirido mayor visibilidad producto de una serie de demandas insatisfechas y de reclamaciones que involucran aspectos culturales, territoriales y/o políticos. Esto sugiere no sólo una deficiencia de las políticas públicas sino que, a lo menos en algunos países de la región, ha emergido un nuevo actor social y en algunos casos, un nuevo actor político que desafía a las formas tradicionales de hacer e implementar la política pública (Bengoá 2000).

Más allá de lo anterior, esta visibilidad no ha derivado en una mejora efectiva de sus condiciones sociales, culturales o políticas. Por ello surgen nuevos desafíos al estudio de las políticas públicas, al análisis de sus causas, consecuencias y resultados y a las variables que inciden en sus procesos de formulación, especialmente por los efectos que éstas tienen en ámbitos como la ciudadanía, la justicia o el acceso al poder (Schneider y Sidney 2009).

De acuerdo con Dye (2007), “la política pública es todo aquello que los gobiernos escogen hacer o no hacer”. Supone, por tanto, escoger qué objetivos se alcanzarán, a quienes se privilegiará, qué instrumentos se utilizarán para escoger las alternativas, cómo se enfrentarán las consecuencias de la política, entre otros aspectos (Kay 2006). Sin embargo, no es sólo un análisis racional pues, en el caso de los pueblos indígenas, aspectos subjetivos como los valores o intereses son considerados aún cuando no se explicitan en el proceso de formulación de la política. Con ello adquiere relevancia la posibilidad tener enfoques dinámicos que permitan analizar la política y su formulación como una fase crítica del proceso político, donde la temporalidad de la decisión, el escenario en el que se desarrolla el proceso y la dinámica de relaciones entre diferentes actores, sus ideas y valores dominantes deben ser considerados.

En el caso chileno la llegada de la democracia (1990) marcó gran parte de la agenda política en torno a los pueblos indígenas, donde se evidencian las principales dificultades de estos pueblos por asumir un rol protagónico como actores políticos de su propio destino. En ese contexto, el análisis del proceso de formulación de la política indígena en Chile durante el período 1990-2010, marcado por la sucesión de cuatro presidentes pertenecientes a una misma coalición¹, la Concertación de Partidos Políticos por la Democracia² (en adelante Concertación), aporta información relevante para caracterizar dicho proceso aportando evidencias y aprendizajes que pueden favorecer el desarrollo de modelos de formulación específicos para estos pueblos, vinculando teoría y praxis en el ámbito de las políticas públicas.

Este artículo analiza el proceso de formulación de la política pública indígena en el caso chileno para el período comprendido entre 1990 y 2010, analizando dicho proceso a través de sus coyunturas, de los comportamientos y decisiones de actores clave, con base en información primaria provista por personas que tuvieron papeles relevantes en etapas del proceso. Para ello se utilizará el enfoque de las coaliciones promotoras” (*advocacy coalition framework*) de Sabatier (1995) y Sabatier y Jenkins-Smith (1999) pues no sólo considera aspectos racionales o instrumentales de la formulación de la política sino también factores subjetivos como las creencias, los valores y los supuestos cognitivos en la toma de decisiones.

Las secciones siguientes de este artículo presentan una breve discusión teórica en torno al enfoque de análisis escogido a la luz de los desafíos que presenta el proceso de formulación de políticas públicas indígenas, la presentación del modelo analítico derivado de ella, una descripción de la información y del método de análisis utilizado, la presentación de la evidencia y hallazgos del estudio y, finalmente, las conclusiones e implicancias para la agenda de investigación.

2. Pueblos indígenas y la formulación de políticas públicas: desafíos para su análisis

Los pueblos indígenas han sido objeto de política pública desde el nacimiento de los Estados-Nación, donde los gobiernos han impulsado estrategias asimilacionistas, privilegiando una serie de valores y principios que buscaban consolidar la visión occidental de desarrollo. Esto no significó pluralismo ni consideración de las diferencias (Tuhiwai 2008), siendo incorporados de modo marginal y precario a los proyectos nacionales (Máiz 2004).

Sin embargo, a pesar del creciente interés en los pueblos indígenas y sus demandas, son pocos los estudios que permiten evidenciar las falencias en el proceso de formulación de políticas públicas. La mayoría de los trabajos se han centrado en aspectos sustantivos o de resultados de la política más que en el proceso mismo de formulación, dejando de lado el estudio de los hechos y circunstancias que dieron origen al surgimiento de esta política pública y sus adiciones (Alkire 2005; Pirttijärvi 1999; Narayan 1999; Meentzen 2007).

Aunque estos estudios, entre otros, han aportado antecedentes valiosos para avanzar en la comprensión del desenvolvimiento de la políticas públicas indígenas, una cuestión que requiere profundización es qué hace que sobre ciertos aspectos (y no otros) surjan intervenciones de política pública. Se requiere un marco de análisis que considere no sólo las reclamaciones y demandas de los pueblos indígenas (las que han estado vinculadas al territorio y al ejercicio de sus derechos), sino también los intereses y valores que diferentes actores con cuotas de poder han intentado colocar en la agenda de decisiones, los que no siempre forman parte del gobierno.

Un enfoque interesante es el denominado “coaliciones promotoras” (*advocacy coalition framework*) de Sabatier (1995) y Sabatier y Jenkins-Smith(1999) desde el cual se entiende que los cambios en las

¹ Hasta el año 2010, cuando asume el poder un nuevo conglomerado denominado “Coalición por el Cambio” que, como veremos al final del libro, tampoco ha supuesto cambios en las lógicas de decisión política en torno a los pueblos indígenas

² Coalición que se hiciera con el poder luego del plebiscito del año 1988 y de las elecciones presidenciales de 1989

políticas públicas son el producto de conflictos entre coaliciones o grupos que se especializan en un tema, el que ocurre al interior de los denominados “subsistemas de políticas” (*policy subsystem*). Dentro de estos subsistemas los participantes buscan, de forma regular, acceder e influir en la definición de problemas en el debate público y en la toma de decisiones (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999).

Para defender sus posiciones, estas coaliciones se especializan en un área o tema, comparten un conjunto de creencias, comprometen un nivel importante de compromiso para coordinar sus acciones en tiempos significativos y buscan promover sus intereses al interior de cada subsistema. De esa forma, las políticas públicas pueden ser entendidas como sistemas de creencias que articulan los mecanismos para alcanzar determinados objetivos, las visiones sobre las soluciones posibles, las prioridades, entre otros aspectos (Olavarría, 2010).

Por lo tanto, se requiere un marco de análisis que considere no sólo las reclamaciones y demandas de los pueblos indígenas (las que generalmente han estado vinculadas al territorio y al ejercicio de sus derechos) como una de las coaliciones relevantes, sino también los intereses y valores que diferentes actores con cuotas de poder han intentado colocar en la agenda del subsistema de política indígena, donde la confrontación entre coaliciones ha sido la tónica general

Como señala Zapata (2013) “si nos preguntamos quién define quién es diverso, encontraremos que siempre hay una relación de poder en tanto que existe un marco de referencia que ostenta el poder discursivo y, por tanto, el monopolio de la definición de lo que es diverso. De ahí que cuando se habla de diversidad siempre hay una relación de poder y un sector de la población que no se incluye” (Zapata, 2013:15).

En el caso de la política indígena resulta necesario evidenciar los factores que subyacen a la toma de decisiones junto con la voluntad real y la existencia de espacios para construir una nueva sociedad. En ese sentido, no se trata de una relación solitaria entre Estado-pueblos indígenas sino también de otros actores que intentarán relevar sus posiciones, creencias, intereses e ideologías en ese debate. Si bien en algunos casos estos actores han apoyado las demandas de los pueblos indígenas, el fondo de sus propuestas no necesariamente ha apuntado a un cambio de paradigma en la construcción del desarrollo. Por lo tanto, un modelo que indague en estos elementos debe, por fuerza, intentar confrontar las posturas e imaginarios de las coaliciones más allá del discurso oficial. Asimismo, debe ser capaz de considerar las falencias de las decisiones que no sólo han contribuido a la mantención de la inequidad social de los pueblos indígenas, sino que también han dejado intactas las estructuras sociales e institucionales que construyen, reproducen y mantienen estas inequidades.

Este modelo será aplicado a un caso particular de formulación de política pública indígena en Chile, marcado por un contexto temporal específico que aporta la presencia de una misma coalición en cuatro períodos de gobierno (1994-2010) y sujeto a condiciones de ambigüedad particulares, donde se intenta consolidar un proyecto democrático que contradice, en algunos puntos, la propia visión de los pueblos indígenas respecto de su desarrollo. Esto facilita la identificación del subsistema de la política y las luchas entre diferentes actores y/o coaliciones. Por otra parte, este modelo permitirá futuros análisis de la política indígena sirviendo de sustento para desarrollar estudios comparativos a nivel nacional e internacional

3. Métodos y datos

Este artículo analiza la dinámica que se presenta en el surgimiento y re-surgimiento de la política indígena en Chile lo que lleva a caracterizarlo como un estudio de caso explicativo (Yin, 1994). Como técnica de recolección de datos se utilizó principalmente la entrevista en profundidad³ la que fue

³ Las entrevistas fueron solicitadas con aseguramiento de anonimato de lo expresado por los entrevistadores. Por lo tanto, se les ha asignado una etiqueta general para identificar su rol, sin ningún tipo de referencia al género. Ello, a su vez, da cumplimiento a las normas de consentimiento informado que guían las investigaciones del Fondo Nacional de Desarrollo

aplicada, entre mayo y agosto de 2012, a veintidós actores identificados como claves, los que se desempeñaron en diferentes roles, y a quienes se les preguntó sobre diferentes aspectos relacionados con la política, sus actores, los valores y posiciones en juego. La identificación de los entrevistados se realizó siguiendo los criterios de muestreo (Valles 2007, 356). El análisis de los contenidos de dichas entrevistas se realizó utilizando la “teoría fundada” (Strauss y Corbin 1990).

Los resultados de estas entrevistas han sido complementados con otras fuentes de información como la revisión y análisis de fuentes documentales y de medios de prensa escritos publicados en Santiago y en las regiones con mayor presencia indígena entre los años 1990-2010 para contextualizar el período desde el punto de vista del ambiente político.

4. Los hechos del proceso de formulación de la política indígena

A lo largo de los gobiernos de la Concertación es posible evidenciar cuatro etapas del proceso de formulación de la política indígena: su formalización inicial en la Ley N°19.253 que hicieron evidente las discrepancias entre las coaliciones; la instalación del subsistema y la pugna entre coaliciones; el resurgimiento y debilitamiento de la política; y la preeminencia de una coalición que incidiría en la crisis del subsistema. A continuación se exponen estos hechos.

4.1 la sopa primitiva: antecedentes de la política indígena

Kingdom (1995) utiliza el concepto de “sopa primitiva” (primeval soup) para referirse al proceso de circulación de ideas sobre ciertos aspectos de una política pública en diferentes grupos interesados en el surgimiento de dicha política.

En el caso de la política indígena, el surgimiento del subsistema es de larga data remontándose al origen del Estado chileno, siendo un punto de quiebre importante la reducción del territorio indígena durante el gobierno militar a partir del Decreto Ley N° 2.568⁴. Como reacción a este tipo de medidas, ya desde los años ochenta se venía configurando un movimiento indígena organizado en torno a elementos culturales e identitarios que buscarían estrategias para avanzar hacia demandas de carácter más político. Éstas lograron captar la atención de los partidos políticos que se disputaban el poder en las próximas elecciones que marcarían el regreso a la democracia (Entrevista a dirigente indígena, 2012).

Estas organizaciones se agruparon en torno al Consejo Nacional de Pueblos Indígenas quienes buscaban relevar su rol como pueblo diferenciado y convertirse en un actor con capacidad de incidir en las decisiones de política que se implementarían en un futuro gobierno democrático. Esperaban canalizar así sus demandas, vinculadas principalmente a la restitución de territorios ancestrales y al reconocimiento de derechos políticos aunque, como se verá, esta coalición contaba con muy pocos recursos para instalar efectivamente sus demandas en dicha agenda.

La fuerza electoral de esta coalición (de cara a las próximas elecciones) captaron la atención de los partidos políticos de la Concertación, quienes vieron la oportunidad de obtener apoyo político a cambio de formalizar una política indígena. De esa forma, si bien existía una visión en torno a los términos de esa política y los alcances reales que podía tener en virtud del modelo Estado-Nación imperante en Chile (Entrevista a académico, 2012), entendían que la no consideración de estos pueblos podía desestabilizar la agenda democrática en construcción. Por lo tanto, los pueblos indígenas eran vistos como actores necesarios “para favorecer una transición hacia la democracia más que para establecer

Científico y Tecnológico de Chile, que financió la presente investigación.

⁴ Este Decreto modifica la Ley 17.729 promulgada durante el gobierno de Salvador Allende, sobre protección de indígenas y radica funciones del Instituto de Desarrollo Indígena en el Instituto de Desarrollo Agropecuario.

una relación multicultural con ellos” (Entrevista a ex asesor; Entrevista a académico 2012). A diferencia de los pueblos indígenas, esta coalición tenía acceso a importantes recursos financieros y comunicacionales y, a futuro, a recursos de autoridad legal-formal.

Como una forma de conciliar acuerdos básicos entre los sistemas de creencias de ambas coaliciones, durante la campaña presidencial se formalizó un primer acuerdo denominado “Acuerdo de Nueva Imperial”, el que fijaba los parámetros que debían ser considerados en una posible política indígena, fuertemente influido por las demandas de estos pueblos: a) la recuperación de tierras para que sean usadas por comunidades indígenas; b) el reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales fundamentales a través del reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas; c) la ratificación del Convenio N°169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); d) la creación de una nueva institucionalidad pública para el trato de los asuntos indígenas.

La confianza entre ambas coaliciones se convirtió en una oportunidad para colocar estos puntos en la agenda, pues como señala un entrevistado “existía confianza en los avances que se podían lograr, en la instalación de temas que por años habían estado fuera de las decisiones...nos comprometimos a trabajar esperanzados de que por fin lograríamos ser escuchados” (Entrevista a dirigente indígena, 2012).

4.2 El surgimiento de la política y las discrepancias en los sistemas de creencias

Las elecciones presidenciales de 1989 dieron el triunfo a Patricio Aylwin Azócar, dando inicio al primer período de gobierno de la Concertación (1990-1994). De acuerdo a los compromisos asumidos en campaña, la política indígena se convertía en un importante punto en la agenda. De esa forma, siguiendo los términos del “Acuerdo de Nueva Imperial”, el 27 de mayo de 1990 el Presidente de la República creó la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI)⁵, cuya función sería asesorar al Presidente en la determinación de las políticas de Gobierno respecto de los grupos étnicos indígenas que integran la sociedad chilena”. De esa forma, haciendo uso de su recurso de autoridad legal-formal el ejecutivo definió la forma y los mecanismos que se utilizarían para llegar a acuerdos en torno a la política indígena.

Lo anterior supuso un primer punto de ruptura con el sistema de creencias de la coalición integrada por los pueblos indígenas, pues no existía unanimidad en torno a la verdadera representatividad de la CEPI. Esto porque los mecanismos mediante los cuales se designaron a sus representantes habían sido definidos por el propio gobierno sin respetar lógicas ancestrales (Entrevista a académico, 2012) Con ello surgieron propuestas desde algunos sectores indígenas para que la CEPI actuara como una “Comisión Ejecutiva del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas”, dependiendo de ella, quedando la primera como órgano resolutorio y la segunda como ente ejecutivo de las decisiones adoptadas. Con ello esperaban asegurar una real participación y representación en los procesos sociales y políticos que la nueva situación planteaba.

Si bien esta propuesta no logró avanzar, supuso el surgimiento de nuevas sub-coaliciones que intentaban radicalizar sus posturas. Entre ellas, el Consejo de Todas las Tierras, quien se constituirá en un referente dentro de los movimientos indígenas de la época y que actuará como opositor al Gobierno y al proyecto de Ley que elaboraría la CEPI. Esta oposición se sustentaba en su postura por avanzar hacia una mayor autonomía política territorial y al mayor reconocimiento de derechos políticos que no estaban siendo considerados en la discusión. De esa forma, se convertían en una coalición que promoverá la toma de terrenos y el cierre de caminos como estrategias para favorecer la movilización. Su líder, Aucán Huilcamán, adquirió una importante visibilidad nacional e internacional.

⁵ A través del Decreto Supremo N°30

Por otra parte, a poco andar la propia CEPI reconoció la complejidad de instalar en la agenda todos los temas vinculados a los pueblos indígenas, donde las propias dinámicas de relaciones entre la Comisión y el ejecutivo fueron ralentizando la toma de decisiones especialmente en definición de los techos y pisos de la negociación (Entrevista a dirigente indígena, 2012). De hecho, un factor sustantivo de la discusión fue la definición de los contenidos de la Ley donde algunos consejeros indígenas buscaban incorporar el reconocimiento de pueblos, la creación de un territorio de desarrollo indígena, la inclusión de formas de representación indígena y de toma de decisiones políticas, la educación intercultural bilingüe, el respeto a las formas tradicionales de representación y participación indígena, entre otros (Entrevista a dirigente indígena, 2012).

En torno a la Ley se trabajaron alrededor de 14 anteproyectos, los que en términos procedimentales debían ser negociados con el ejecutivo, quien se encargaba de hacer las adecuaciones y recomendaciones que consideraban necesarios los que, de acuerdo con algunos entrevistados, “no se hacían esperar” (Entrevista a dirigente indígena, 2012). En medio de esta discusión comenzaron a surgir diferentes coaliciones que comenzaban a presionar al ejecutivo por poner cotas al proyecto de Ley. Entre ellos los partidos de oposición⁶ quienes no consideraban necesaria “una ley especial para resolver el problema de un reducido grupo, cuando se tienen los instrumentos legales para solucionar sus problemas (refiriéndose al Decreto N° 2.568 ya mencionado) (...). Todos los minifundistas de Chile necesitan una mejor educación, becas para poder optar a estudios superiores, apoyos técnicos y económicos y también, si existen los recursos, la posibilidad de aumentar la superficie de sus terrenos. ¿Por qué sólo los descendientes de mapuche van a poder tener la posibilidad de acceder a esos beneficios? Ellos son tan merecedores como el resto de los pequeños agricultores de nuestro país”⁷.

Otra coalición importante será la conformada por grupos empresariales que tenían inversiones en zonas reivindicadas como territorios ancestrales por los pueblos indígenas y que veían en la Ley la reducción de sus posibilidades de inversión o la amenaza de su permanencia en la región (Entrevista a ex directivo, 2012). De esa forma intentaban presionar por acotar los alcances de la Ley pues en ella se encontraba “el grave peligro y el germen de separación entre los chilenos, entre indígenas y no indígenas, con leyes y normas distintas entre unos y otros”⁸.

En medio de estas presiones la Ley N°19.253 (o Ley Indígena) fue promulgada el 5 de octubre de 1993, generando insatisfacción en un amplio sector de los pueblos indígenas por no considerar aspectos estratégicos, dejando en evidencia su poca capacidad para presionar la agenda de gobierno. La Ley creaba la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena CONADI⁹ como una entidad encargada de coordinar la política indígena del gobierno (no las demandas de los pueblos indígenas), aunque las facultades que se le otorgaban junto con el reconocimiento de derechos políticos eran escasas.

Si bien la coalición conformada por los pueblos indígenas consideró un avance la existencia de una Ley, también reconocían la incapacidad de colocar en ella aspectos sustantivos. Un primer aspecto era el reconocimiento de su carácter de “pueblo” pues la Ley sólo habla de “etnias” diferenciadas cultural y lingüísticamente (Entrevista a dirigente indígena, 2012)¹⁰. Un segundo aspecto era la participación indígena y el fortalecimiento de su rol como actor político, que quedó reducido a la figura del Consejo Nacional de la CONADI donde se definía la participación de 8 consejeros indígenas elegidos por las

⁶ Principalmente Renovación Nacional (RN) y Unión Democrática Independiente (UDI)

⁷ La Época, 28 de octubre de 1991

⁸ El Mercurio, 25 de octubre de 1991

⁹ Organismo público, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación cuya misión será promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas en lo económico, social y cultural, así como de impulsar su participación en la vida nacional. Le corresponde ejecutar el Fondo de Tierras y Aguas indígenas y el Fondo de Desarrollo Indígena.

¹⁰ Como excusa para no abordar este punto en ese momento, el gobierno se amparó en que “la ratificación del Convenio 169 se debía realizar desde el Congreso Nacional, por lo tanto quedaba fuera de la Ley y escapaba a las atribuciones del ejecutivo (Entrevista a ex asesor; Entrevista a dirigente indígena, 2012).

comunidades¹¹, tres representantes indígenas de confianza del Presidente de la República y 5 subsecretarios (o su representante) de ministerios considerados relevantes para el desarrollo de los pueblos indígenas¹².

Sin embargo, el más importante será la falta de reconocimiento del territorio y de las comunidades ancestrales, dando inicio a uno de los puntos en conflicto que permanecerán hasta los gobiernos actuales y que han formado parte de las demandas permanentes de los pueblos indígenas (Entrevista a ex asesor, 2012). Efectivamente, la Ley sólo habla de “tierras indígenas” cuya propiedad tendrá como titulares a las personas naturales indígenas o a la comunidad indígena, quedando el territorio relegado a una figura administrativa denominada “áreas de desarrollo indígena” donde los “organismos de la administración del Estado focalizarán su acción”. De esta forma tampoco se reconocen los criterios de conformación de las comunidades indígenas ancestrales rompiendo así un elemento fundamental de la cultura y existencia indígena, introduciendo lógicas propias de la “sociedad wingka¹³” (Entrevista a dirigente indígena, 2012).

En palabras de un entrevistado “si bien es cierto que se generó un instrumento de gestión, de proyecto, a partir del reconocimiento de la comunidad como persona jurídica, también es cierto que con ello pusimos en riesgo la integridad sociocultural de las comunidades, tradicionalmente así entendidas. Hoy día el resultante de eso es que tenemos comunidades tradicionales repartidas...atomización y desintegración del punto de vista sociológico...siendo objetivo hoy día, creo que sentamos las bases para desintegrar social y culturalmente a las comunidades...”(Entrevista a dirigente indígena, 2012).

4.3 La instalación del subsistema de la política indígena y el inicio de las confrontaciones

La promulgación de la Ley 19.253 permitió formalizar el subsistema de la política indígena aunque con importantes debilidades desde el punto de vista de la coalición de pueblos indígenas quienes denuncian a los medios que “los que ayer nos ofrecieron legislar a favor de nuestro pueblo hoy los vemos mas preocupados de seguir en sus cargos”¹⁴. Por otra parte, comenzaba a ser evidente que el sistema de creencias de la coalición empresaria tenía mayor afinidad con aquella defendida por la Concertación, especialmente al iniciar el segundo gobierno de esta coalición con Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000).

De hecho, para el Presidente la temática indígena no tenía mayor relevancia lo que se evidenciaba en su exclusión del propio programa de gobierno. Más bien, se entendía que la existencia de la Ley indígena era suficiente para responder a las demandas crecientes de estos pueblos y que debía ser la CONADI, a través de sus mecanismos institucionales, la encargada de dar salida a las mismas (Entrevista a ex directivo, 2012). La prioridad del gobierno estaba en la consolidación del modelo de desarrollo económico sobre la base de la atracción de capital extranjero y el aumento de la tasa de crecimiento (señalado como uno de los 6 ejes¹⁵ de acción para el período) con un fuerte énfasis en el fomento de grandes obras de infraestructura¹⁶.

¹¹ Cuatro mapuche, un aimara, un atacameño, un rapa nui y uno con domicilio en un área urbana del territorio nacional.

¹² Los ministerios participantes son Secretaría General de Gobierno, de Planificación y Cooperación, de Agricultura, de Educación y de Bienes Nacionales.

¹³ *wingka* es una palabra en mapudungún que se utiliza para referirse al “extraño, al que no es mapuche”. Generalmente se usa de forma despectiva.

¹⁴ El Mercurio, 7 de abril de 1993

¹⁵ Los otros ejes contenidos en su programa de gobierno eran la erradicación de la extrema pobreza, el establecimiento de un régimen moderno de relaciones laborales, la construcción de sistemas de salud y educación eficientes, de amplia cobertura y preparados para las exigencias de una sociedad en rápido crecimiento y la inserción internacional del país.

¹⁶ Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1994

Dentro del subsistema se formarán nuevas coaliciones integradas por organizaciones del pueblo mapuche quienes presionarán al ejecutivo por incorporar sus demandas a la agenda, colisionando fuertemente con la propia coalición de gobierno y aquella conformada por los empresarios, pues gran parte de las inversiones proyectadas debían realizarse en territorios habitados históricamente por sus comunidades y no estaban dispuestos a ceder en sus reivindicaciones (Entrevista a académico, 2012). Con ello se acrecentaban las divergencias en los sistemas de ideas, pues mientras que para el Estado la tierra es un recurso que potencia el crecimiento económico, para el pueblo mapuche se trata de una relación cultural-ancestral que sustenta su propia supervivencia (Entrevista a dirigente indígena, 2012). A la sub-coalición formada por el Consejo de Todas las Tierras (con gran protagonismo en el gobierno anterior) se sumaba la Coordinadora Arauco Malleco (CAM), creada en 1998, la cual propone recuperar las tierras ancestrales a partir de la autodeterminación del pueblo mapuche (Pairicán y Alvarez, 2011). Si bien no existen diferencias sustantivas entre los intereses defendidos por ambas entidades, será esta última la que liderará gran parte de las movilizaciones de la época, utilizando como recursos principales la toma de terrenos y la destrucción del patrimonio de las principales empresas forestales de la zona.

Es así como surgen las primeras tomas de fundos considerados emblemáticos por los pueblos indígenas, tanto por la magnitud de sus explotaciones como por el espacio geográfico en el que se encontraban¹⁷, lo que supuso intensas negociaciones entre CONADI y los empresarios por la restitución de los terrenos, junto con intentos fracasados por comprar estas tierras a las empresas¹⁸. Esto hacía evidente las limitaciones de gestión del Fondo de Tierras y Agua al dejar en manos del mercado una decisión que tenía fuertes implicancias políticas y culturales, y donde los recursos financieros y humanos no permitían dar salidas alternativas (Entrevista a académico, 2012).

Como recurso de fuerza, en diciembre de 1996 se produjo la quema de tres camiones madereros de la empresa “Forestal Arauco y Constitución”, hecho que se atribuye a comuneros mapuche pertenecientes a la CAM. El gobierno decide presentar un requerimiento ante la justicia para aplicar la Ley de Seguridad del Estado, lo que terminaría con la detención de más de 10 mapuche acusados por infracción a dicha ley, entre ellos varios líderes de la CAM. Cabe señalar que dicha Ley (N° 12.927 del año 1975) establece y tipifica los delitos de mayor gravedad que atentan contra la soberanía, el orden público, la seguridad interna y externa del país, entre otros, y que supone la aplicación de penas mayores. Era la primera vez en democracia que se invocaba una norma de este tipo (Entrevista a dirigente indígena, 2012).

Ante la judicialización del conflicto surgieron voces disidentes, que recalcan el deber del Estado por defender al mapuche de la “voraz agresión que reciben de parte de las empresas privadas¹⁹. Sin embargo, este hecho por sí solo, no resultó suficiente para que el ejecutivo incorporara la política indígena a su agenda, sino que sería el denominado “conflicto de Ralco” el que presionaría por una acción del gobierno en ese sentido (Entrevista a ex directivo, 2012). Efectivamente, el avance en la agenda modernizadora del gobierno se evidenciaba fuertemente en uno de los proyectos de infraestructura más polémicos de los últimos tiempos: la construcción en territorio pehuenche²⁰ de la Central Hidroeléctrica Ralco, de la Empresa de capital español ENDESA S.A., y que formaría parte de

¹⁷ Entre ellos el Fundo Pidenco (propiedad de la empresa forestal Bosques Arauco) y el Fundo Puren (propiedad de la empresa Forestal Mininco)

¹⁸ Esto considerando lo señalado la Ley 19.253, en el artículo 20 inciso b) cuyo objetivo es “financiar mecanismos que permitan solucionar los problemas de tierras, en especial, con motivo del cumplimiento de resoluciones o transacciones, judiciales o extrajudiciales, relativas a tierras indígenas en que existan soluciones sobre tierras indígenas o transferidas a los indígenas, provenientes de los títulos de merced o reconocidos por títulos de comisario u otras cesiones o asignaciones hechas por el Estado en favor de los indígenas”.

¹⁹ El Mercurio, 23 de diciembre de 1997

²⁰ En mapudungún significa: gente del pehuén. Forman parte del pueblo mapuche, habitan la zona cordillerana del centro sur del país. Su nombre se deriva del piñón, fruto de la Araucaria, que forma parte de su sustento.

un complejo de 6 represas que se venían construyendo desde 1990 (cuando en Chile no existía Ley Indígena ni marco regulatorio medioambiental).

Si bien esta inversión afectaba fuertemente los intereses de la coalición representada por las organizaciones mapuche, sería la colisión con otro subsistema de política pública la que demostraría la pugna por defender creencias más profundas de las coaliciones en conflicto. Efectivamente, la construcción de la Central Hidroeléctrica Ralco debía obtener la autorización de la Corporación Nacional de Medio Ambiente (CONAMA), entidad creada en el marco de la Ley 19.300 “de Bases Generales del Medio Ambiente” (1 de marzo de 1994), la cual establece en Chile un Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) al que deben someterse todas aquellas actividades o proyectos “susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases”. Esta evaluación consiste básicamente en un documento que se presenta a la CONAMA) donde se describen las características del proyecto o actividad que se pretenda llevar a cabo.

Este punto será crucial en el conflicto que surgirá entre el gobierno, la empresa ENDESA y las comunidades indígenas pues si bien el SEIA no se encontraba vigente al momento de iniciar el proyecto Ralco, ENDESA “en su deseo de compatibilizar el desarrollo energético del país con los principios de sustentabilidad ambiental”, solicitaría a la CONAMA acogerse voluntariamente al sistema²¹” pues este proyecto involucraba la inundación de más de 3.400 hectáreas de territorio ocupado por comunidades pehuenche, lo que obligaba a la empresa a relocalizar a más de 70 familias.

De esa forma surgieron nuevas coaliciones que se manifestaban en contra del proyecto pero desde el subsistema de la política medioambiental. Entre ellas se encontraban algunos grupos ecologistas que lideraron una serie de movilizaciones destinadas a impedir que esta obra se llevara a cabo, por los efectos que tendría en diferentes ámbitos relacionados principalmente con el equilibrio del medioambiente, junto con el impacto en las familias pehuenche. Con ello se mezclaban las demandas entre ambos subsistemas²².

Coincidente con esta coalición aparece un grupo de parlamentarios de la denominada “Bancada Verde”²³ que también se oponían a la aprobación del proyecto por considerarlo una “clara señal de prevalencia de los megaproyectos por sobre los derechos de los pueblos indígenas”, instando al gobierno a tener una verdadera política de apoyo e integración de los pueblos indígenas”²⁴. Si bien ambas coaliciones contaban con recursos de información, medios de comunicación y movilización para dar visibilidad nacional e internacional al tema, la agenda de gobierno terminó por imponerse.

Es así como en junio de 1997 el proyecto era aprobado por la CONAMA, volviendo a instalarse el debate al interior del subsistema de la política indígena. Allí correspondía un rol importante a la CONADI pues la Ley 19.253 le otorgaba la responsabilidad de autorizar la permuta de tierras de las familias pehuenche afectadas²⁵, condición necesaria para comenzar con los trabajos de la Central Hidroeléctrica. Comenzaron a surgir denuncias por presiones indebidas de parte de la empresa para

²¹ https://www.e-seia.cl/seia-web/ficha/fichaPrincipal.php?modo=ficha&id_expediente=56

²² Entre las organizaciones ecologistas destacan el Grupo Acción del Bío Bío (GABB), el Instituto de Ecología Política, la Alianza por la Defensa del Bosque Chileno, Greenpeace y el Consejo de Defensa de la Flora y Fauna (CODEFF).

²³ Principalmente Guido Girardi (PPD), Alejandro Navarro (PS) y Mario Acuña (DC), del Partido por la Democracia, Partido Socialista y Democracia Cristiana, respectivamente. Estos partidos formaban parte de la coalición gobernante.

²⁴ La segunda, 22 de diciembre de 1997

²⁵ Esto porque la ley 19.253 señala, en su artículo 13, que las tierras indígenas, “por exigirlo el interés nacional, gozarán de la protección de esta ley y no podrán ser enajenadas, embargadas, gravadas, ni adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas indígenas de una misma etnia”, sin embargo, agrega que aquellas tierras cuyos titulares sean personas naturales indígenas, “con la autorización de la Corporación, se podrán permutar por tierras de no indígenas de similar valor comercial debidamente acreditado, las que se considerarán tierras indígenas desafectándose las primeras”. Para aplicar el plan de relocalización, ENDESA tenía dos opciones: 1) exigir legalmente las servidumbres por obras hidroeléctricas basadas en el DFL 1 del año 1982 que regula las concesiones eléctricas. Sin embargo, la Ley indígena debía primar sobre el DFL pues se trataba de una ley más nueva y; 2) Obtener la firma las familias propietarias de los terrenos que serían inundados, negociando con ellos un contrato por permuta de tierras.

obligar a los pehuenche a firmar la permuta de sus tierras, y de la poca protección que éstos últimos tenían frente a un megaproyecto económico que contaba, además, con todo el poder político, dos características difíciles de combatir (Entrevista a ex directivo, 2012). La disputa culmina con la salida de dos Directores de la Corporación que se oponían al proyecto, dejando en evidencia la fragilidad de la institucionalidad indígena para resolver el conflicto y deslegitimando a la CONADI en su rol de coordinador de la política indígena (Entrevista a académico, 2012). Sería el primer Director no indígena quien terminaría aprobando las permutas para dar luz verde al proyecto (Entrevista a dirigente indígena, 2012).

El escenario era complejo al final de este período de gobierno, con una fuerte crisis de confianza entre las coaliciones y donde nuevamente aquella representada por organizaciones mapuche se veían menoscabadas ante los recursos de otras con mayor capacidad financiera y política. Sin embargo, sería el siguiente gobierno de la Concertación, con el Presidente Ricardo Lagos Escobar (2000-2006), donde se decide incorporar la reformulación de la política indígena en el programa de gobierno para establecer “un nuevo trato para los pueblos indígenas”.

Este nuevo trato esperaba imitar el alcance del Acuerdo de Nueva Imperial, entendiendo que la realidad democrática del país, de la sociedad chilena y de los propios pueblos indígenas había cambiado, por lo que se hacía necesario identificar nuevos focos de acción para una política que diera cuenta de dicha realidad (Entrevista a ex asesor, 2012). Como señala un entrevistado “como Concertación ya habíamos ido transitando hacia la democracia [...] el Presidente Lagos tiene muy claro que el desafío es el tema de los derechos ciudadanos...ese desafío [...] es lo que hace que se aborde de manera distinta la temática indígena” (Entrevista a dirigente indígena, 2012).

4.4 Resurgimiento y debacle de la política indígena

Más allá del discurso, una de las principales preocupaciones del ejecutivo era mantener el control de la discusión entre las diferentes coaliciones y, especialmente, intentar neutralizar aquella que difería mayormente con el esquema de valores y creencias defendidos desde el propio gobierno y sus coaliciones afines. De esa manera, se debía buscar una estrategia que permitiera discutir el contenido de este “nuevo trato” sin poner en peligro la unidad y estabilidad del modelo de Estado-Nación chileno (Entrevista a académico, 2012).

La principal opción fue el establecimiento de una comisión mixta de discusión que obligara a las distintas coaliciones a negociar sus posturas, siendo los pueblos indígenas “una más de ellas”, y donde el resultado de la política se legitimara por esta vía (Entrevista a académico, 2012). Es así como el 19 de enero de 2001 se constituía la denominada “Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato para los Pueblos Indígenas²⁶”, encargada de diversas funciones referente a políticas, historia, cultura, necesidades, reivindicaciones y reconocimiento a los pueblos originarios. Su objetivo final era la redacción de un informe que consignara la “relación entre Pueblos Indígenas y Estado”. La Comisión estaba constituida por 25 personas representantes del mundo indígena, empresarial, político, académico y eclesiástico.

De forma estratégica, el ejecutivo nombró a cargo de la Comisión al ex Presidente Patricio Aylwin por su carácter “neutral”, ya que su figura era respetada por los diferentes sectores y se entendía que su participación daba renovadas fuerzas a la política indígena, pues bajo su gobierno se habían logrado alcanzar los primeros acuerdos que dieron origen a la institucionalidad indígena del país (Entrevista a dirigente indígena, 2012).

²⁶ Creada por Decreto Supremo N° 19. Cabe señalar que la Comisión constituyó una resultante de la mesa de trabajo conformada al inicio del período de gobierno (integrada por diferentes actores de la sociedad civil, empresarios, pueblos indígenas, gobierno y representantes de la iglesia católica)

Para Aylwin, la Comisión debía jugar un rol similar al de la “Comisión Rettig”²⁷ pues su misión era “develar ante el país la verdad histórica...hay que tomar en cuenta que la sociedad, el Estado y los diferentes gobiernos cerraron los ojos ante la realidad de lo ocurrido con nuestras etnias, por lo que tenemos un grado de responsabilidad que debemos abordar. Que la gente sepa lo que pasó, sepa que existen los pueblos indígenas, la situación en que se encuentran y como fue la relación entre el Estado chileno y esas etnias”²⁸.

Este planteamiento generó enormes expectativas, especialmente en un entorno de conflicto creciente marcado por nuevas movilizaciones y tomas de terrenos por parte de comunidades indígenas lideradas por la CAM. Con ello se intentaba dar visibilidad nacional a esta situación acaparando la atención de diferentes medios de comunicación, en un intento por optimizar los recursos disponibles²⁹.

Las principales discrepancias de la Comisión se hicieron visibles al momento de entregar el informe final (el 28 de octubre de 2003) donde algunos de sus integrantes no quisieron suscribirlo. Entre ellos el mismo Aucán Huilcamán quien, junto con Galvarino Raimán calificaban el informe de “colonialista”, recomendando la generación de mecanismos de reparación para la restitución de las tierras usurpadas y criticando la falta de participación amplia de organizaciones tradicionales indígenas³⁰. Estas posturas, ancladas en un fuerte sistema de creencias, colisionaban con las de otros sectores como las del economista Felipe Larraín, quien denunciaba “un enfoque sesgado de una realidad que es de por sí compleja”, como la “caracterización negativa que el texto asigna a los procesos de urbanización, asalarización y educación, además de carecer de una adecuada contextualización de la realidad internacional y latinoamericana en la época”³¹.

El anuncio de la denominada “política del Nuevo Trato” en abril de 2004 (a menos de un año y medio de finalizar el período de gobierno) fue recibida con escepticismo, principalmente por el alcance de sus propuestas muy difíciles de alcanzar en tan poco tiempo. Ésta se sustentaba en la existencia de tres pilares: a) El reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas, dando urgencia al proyecto de ley que reconoce constitucionalmente a los pueblos indígenas³² y la búsqueda de apoyo parlamentario para aprobar el Convenio 169 de la OIT; b) El desarrollo de la identidad, a través de becas de estudio, la profundización en la restitución de tierras y la entrega de capacitación y tecnología; c) Mejora de las políticas de gobierno, especialmente la creación de una Subsecretaría de Asuntos Indígenas, entidad que se encargará de la coordinación de las políticas de cada ministerio.

Para algunos entrevistados nuevamente el gobierno daba claras señales de su nula disposición a avanzar en una política indígena que incentivara cambios reales y profundos, siendo evidentes las contradicciones entre el discurso político y la voluntad de acción. Más bien había un esbozo de política insuficiente y poco comprometida, hasta “un poco simbólica” (Entrevista a parlamentario, 2012). Por su parte, el Consejo de Todas las Tierras denunciaba una gestión unilateral del gobierno “sin espacios reales para la decisión de los pueblos indígenas”³³.

²⁷ La Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (conocida como Comisión Rettig) fue un organismo creado en Chile por el Presidente Patricio Aylwin en 1990 para esclarecer la verdad sobre las graves violaciones a los derechos humanos cometidas en el país entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1990

²⁸ El Mercurio, 2 de agosto de 2003

²⁹ Si bien los principales conflictos del momento se centran en la provincia de Malleco (en las comunas de Collipulli, Ercilla y Lumaco) y en algunas comunas de la provincia de Arauco (como Tirúa), ambas pertenecientes a la IX región de la Araucanía, comienzan a llamar la atención de diversos sectores a nivel nacional como se verá en las opiniones de diferentes actores.

³⁰ El Mercurio, 5 de noviembre de 2003

³¹ Acta de entrega del informe de la Comisión, 25 de octubre de 2003

³² cabe señalar que el 2 de mayo de ese mismo año el Senado rechazó por falta de quórum el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas

³³ Austral, 21 de abril de 2004

Sin capacidad para incidir en las decisiones políticas, donde los recursos de autoridad legal-formal estaban en manos del ejecutivo y de sectores cercanos a su posición, nuevamente surgirán movilizaciones lideradas por la CAM y el Consejo de Todas las Tierras en comunidades del sur del país. Para ellos el descontento crecía por el clima de tensión que se vive en la zona debido a los “nulos resultados obtenidos en las negociaciones con el Estado chileno para satisfacer las demandas de tierras”, obligando a los indígenas a este tipo de manifestaciones³⁴. Por otra parte, la excesiva presencia de fuerzas policiales en las comunidades en conflicto era vista como una provocación que aumentaba el malestar de las comunidades.

Nuevamente, dos situaciones de violencia³⁵ llevaron al gobierno ³⁶ llevó al gobierno (por segunda vez en democracia) a solicitar la aplicación de la Ley de Seguridad del Estado en la llamada “zona de conflicto mapuche”. Entre los detenidos se encontraban miembros de la CAM, tres de los cuáles fueron puestos a disposición de la Fiscalía Militar³⁷ acusados de los delitos de “provocación de desorden y actos de violencia que alteraban la tranquilidad pública, junto con la incitación a la destrucción de instalaciones agrícolas y la obstaculización del acceso a ellas”³⁸.

Desde la coalición empresaria surgen presiones al gobierno para que endurezca su posición y aplique la denominada “Ley Antiterrorista”³⁹. Si bien el propio Presidente se pronunció al respecto declarando a los medios que “una cosa es aplicar la ley por la quema de un camión o algún destrozo en particular” lo que no involucra “terrorismo en esa zona del país” y que “el gobierno sabe cuando hay que aplicar una ley y de la forma como lo hace”⁴⁰, pocas semanas después presentaría ante los Tribunales de Justicia tres requerimientos para aplicar la Ley Antiterrorista a comuneros mapuche⁴¹.

Esta decisión por parte del gobierno significará un nuevo quiebre con los pueblos indígenas e incidirá en la poca credibilidad que generará el proceso de formulación de la política pública del período, donde se continuaba con la judicialización del conflicto como la “mejor alternativa” (Entrevista a académico, 2012). Sin embargo, un hecho grave que llevaría a agudizar las posiciones será la muerte de un joven comunero mapuche, Edmundo Alex Lemun (el 7 de noviembre de 2002), mientras se encontraba en el Fundo Santa Alicia, en una protesta por la recuperación de tierras que la comunidad mapuche “Montutui Mapu” sostenía con los propietarios del Fundo⁴².

³⁴ Austral, 7 de enero de 2001

³⁵ La primera de ellas fue un ataque en el que se vieron implicados tres agricultores de la zona de Collipulli presuntamente atacados por balas de perdigones lanzadas por comuneros mapuche. La segunda fue el incendio de la Hacienda LLeu LLeu donde, de acuerdo a versiones de los propios agricultores “unos 60 mapuches provenientes de las Comunidades Mapuche Pascual Coña y Nicolás Carbullanca, habrían ingresado al predio quemando pastizales y vegetación, provocando el incendio (La Nación 28 de enero de 2001)

³⁶ La primera de ellas fue un ataque en el que se vieron implicados tres agricultores de la zona de Collipulli presuntamente atacados por balas de perdigones lanzadas por comuneros mapuche. La segunda fue el incendio de la Hacienda LLeu LLeu donde, de acuerdo a versiones de los propios agricultores “unos 60 mapuches provenientes de las Comunidades Mapuche Pascual Coña y Nicolás Carbullanca, habrían ingresado al predio quemando pastizales y vegetación, provocando el incendio (La Nación 28 de enero de 2001)

³⁷ Segundo Ancalao, Héctor Llaitul y Eduardo Meñaco

³⁸ Austral, 28 de enero de 2001

³⁹ Ley N° 18.314 promulgada durante el gobierno militar, el 16 de mayo de 1984, y que determina las conductas terroristas y las penas que se aplicarán a quienes produzcan en la población o una parte de ella el temor justificado de ser víctima de delitos

⁴⁰ El Mercurio, 20 de marzo de 2002

⁴¹ Estos casos fueron los siguientes: 1) en contra de los Lonkos Pascual Pichún y Aniceto Norín, acusados de un ataque incendiario en los Fundos San Gregorio y Nanchahue ocurridos en diciembre de 2001, 2) en el caso del atentado incendiario al Fundo Poluco Pidenco, de propiedad de la empresa forestal Mininco S.A. ocurrido en el mismo mes (acusando a 10 comuneros mapuche por los hechos) y 3) a 15 mapuche acusados de asociación ilícita terrorista, los que habrían actuado bajo el amparo de la CAM.

⁴² En septiembre de 2003 el carabinero acusado de la muerte de Lemún, Marco Aurelio Treuer, fue declarado libre de cargos

Con ello la posibilidad de diálogo se ve mermada, resultando afectada la coalición de pueblos indígenas, no sólo por las limitaciones de la política pública sino por no lograr permear la agenda hacia las temáticas defendidas desde su sistema de creencias. Como señala un entrevistado “Los únicos que siguen perdiendo son los indígenas, y no hay nada que justifique una tan desacertada política en términos de sus resultados, que no sea una acción premeditada de discriminación y destrucción. Entonces en mi opinión la estrategia de criminalización [...] es irresponsable en términos de la obligación de gobernabilidad que tienen para con el país” (Entrevista a académico, 2012).

A finales del período de gobierno la situación seguía siendo compleja. Sin embargo, esto no había significado cambios de fondo en la política ni un real posicionamiento real de las demandas indígenas. Más bien, dentro del subsistema de la política indígena seguían siendo el ejecutivo y algunos sectores cercanos a sus posturas los que seguían definiendo la agenda. De esa forma, la falta de recursos adecuados que permitieran acceder efectivamente a la toma de decisiones, junto con las limitaciones del marco institucional vigente creado a partir de la Ley 19.253⁴³ se hacían evidentes.

Al comenzar un nuevo período presidencial con Michelle Bachelet Jeria (2006-2010), la política indígena “del Nuevo Trato” no tenía ninguna relevancia y más bien se convertía en un aliciente para la desconfianza. De hecho, recién asumido el gobierno, la Presidenta debió enfrentar dos episodios de huelga de hambre de comuneros mapuche condenados en el gobierno anterior, hecho que concitaría el apoyo de amplios sectores del pueblo mapuche así como de otros actores de la sociedad que presionaban por revisar la situación jurídica de los acusados (Entrevista a ex parlamentario, 2012).

Los 4 mapuche⁴⁴ condenados a 10 años de prisión por el ataque incendiario al Fundo Pidenco (en diciembre de 2001), demandaban la revisión inmediata de sus condenas y denunciaban faltas al debido proceso, entre las que señalaban la “utilización de la Ley Antiterrorista (Ley N°18.314) y el uso en juicio de testigos protegidos por parte del Ministerio público que vulneraban el ejercicio de sus derechos en democracia⁴⁵. Ambas huelgas se zanjarían previa intermediación de parlamentarios y de la iglesia católica, respectivamente.

4.5 Una nueva política indígena y la crisis al interior del subsistema

A inicios del año 2008 la situación se tornaría compleja cuando el 3 de enero, cerca de treinta comuneros mapuche del sector de Yeupeko⁴⁶ ingresaron al Fundo Santa Margarita (propiedad del agricultor Jorge Luchsinger) para protestar y solicitar la recuperación del territorio sobre el que demandaban derechos ancestrales. En un enfrentamiento con carabineros que se encontraban vigilando de manera permanente el lugar, falleció un noven de 22 años, Matías Catrileo Quezada, convirtiéndose así en la primera víctima mapuche en el gobierno de Michelle Bachelet, y la segunda que se producía en los gobiernos de la Concertación. Un hecho relevante que demostraría la falta de confianza en las instituciones del Estado será que los propios comuneros, luego de la muerte del joven mapuche, solicitarán a la Iglesia Católica y a la Cruz Roja que actúen de garantes en la entrega del cuerpo.

Este hecho motivó la aparición de nuevas coaliciones, esta vez desde el ámbito internacional, las que mostraban su preocupación por los hechos y demandaban la presencia de observadores internacionales de Naciones Unidas que garantizaran la protección de los derechos indígenas. De hecho, la ONG Human Rights Watch demandaba una revisión completa e imparcial de los procesos en que los

⁴³ De hecho el mecanismo de compra de terrenos por parte de la CONADI había dado lugar a la especulación y al aumento del precio de la tierra. Mientras que en 1994 se pagaba por los predios en conflicto un precio aproximado de \$146.000 por hectárea, al año 2000 se estaban pagando en promedio cerca de \$1.200.000 por hectárea, es decir, el precio había aumentado casi 6 veces (Entrevista a ex directivo, 2012).

⁴⁴ Patricia Troncoso Robles, alias “la Chepa”, Juan Marileo Saravia, Jaime Marileo Saravia y Juan Carlos Huenulao

⁴⁵ Austral, 23 de abril de 2006

⁴⁶ comuna de Vilcún en la IX región

mapuche han sido juzgados y condenados por terrorismo, con el fin de verificar que se haya respetado el principio del debido proceso y, de ser necesario, se ordene un nuevo juicio”. Desde el ejecutivo se declaraba que “no hemos invitado ni vamos a invitar a ningún observador internacional porque Chile no necesita que otras personas nos digan como solucionar nuestros problemas.

Sin embargo, las presiones derivaron en la necesidad de re-incorporar a la agenda la política indígena. Desde la coalición de gobierno se evaluaba que el problema no era de diagnóstico ni de identificación de problemáticas sino más bien de conducción política y de gestión, existiendo incapacidad en los gobiernos anteriores para dar coherencia a las decisiones tomadas en torno a los pueblos indígenas (Entrevista a ex asesor, 2012). Con gran parte de los líderes de la CAM enjuiciados y/o condenados, una nueva sub-coalición surgió entre el pueblo mapuche, denominada Alianza Territorial Mapuche que demandaba el reconocimiento de derechos territoriales, el fin de los megaproyectos de empresas privadas y públicas en territorio mapuche y la existencia de derechos políticos y jurídicos, entre otros. La negativa de la Presidenta por recibir a esta organización⁴⁷ sirvió como catalizador para el aumento, en cantidad e intensidad, de las movilizaciones y tomas de terrenos en manos de empresas privadas. Para contrarrestar las propuestas y estrategias de esta coalición, junto con las presiones que venían del exterior, el ejecutivo decidió crear la figura del “del Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas” (en adelante “Comisionado”). Se nombró a una persona de su confianza para llevar adelante esta tarea, con capital político suficiente para abordar esta tarea y a quien se le entregarían amplias atribuciones para asumir la formulación de la política indígena del período.

Este nombramiento fue recibido con desconfianza por gran parte de los pueblos indígenas, quienes se sentían invisibilizados al no reconocerlos como coalición relevante en la formulación de la nueva política (Entrevista a dirigente indígena, 2012). Por su parte, Aucán Huilcamán señalaba a los medios que “este nombramiento será útil siempre que se traten cuatro puntos fundamentales: primero, en cuanto a las tierras usurpadas que han afectado a las comunidades; segundo, el territorio también usurpado por el Estado chileno a través de distintas políticas; tercero, el derecho a la libre determinación y en cuarto lugar, revisar la responsabilidad institucional de las empresas nacionales y transnacionales que operan del Bío Bío al sur”⁴⁸.

El Comisionado decidió centralizar gran parte de la toma de decisiones pues, a diferencia de instancias anteriores, la formulación de la política indígena no descansó en mesas de trabajo o comisiones. Más bien se encargó de identificar y sistematizar los diagnósticos realizados en gobiernos previos, recoger datos en aquellos ámbitos donde no existían, consultar a algunos líderes respecto de la política y a otros actores relevantes, sin que esto significara abrir la discusión. De hecho, el Comisionado se planteó un plazo de 60 días para proponer la política indígena (Entrevista a ex asesor, 2012).

El 1 de abril del año 2008 la Presidenta anunció la política indígena denominada “Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad”, que descansaba en tres ejes principales: a) Sistema político, derecho e institucionalidad: donde se consignaba la promoción de medidas tendientes a reconocer y/o ampliar derechos de los pueblos indígenas (reconocimiento constitucional, aprobación de Convenio 169) y la promoción de medidas de reorganización política y administrativa del aparato gubernamental; b) Tierras y territorio: donde se promueven medidas para mejorar y optimizar la respuesta pública a la demanda de tierras, y el perfeccionamiento de las Áreas de Desarrollo Indígena, junto con la promoción de medidas que favorezcan el desarrollo productivo; y c) Multiculturalidad y diversidad, que busca dar cuenta de los cambios demográficos de la población.

⁴⁷ En julio de 2009 representantes de más de 150 comunidades indígenas de la Alianza Territorial Mapuche iniciaron una marcha para “dar un ultimátum a la Presidenta” (Austral, 7 de julio de 2009), exigiendo que se escucharan sus demandas, especialmente aquellas vinculadas al territorio, y que se terminara con la “presencia de carabineros en la zona”. Sin embargo no fueron recibidos.

⁴⁸ El Mercurio, 31 de enero de 2008

Si bien en este período se aprobaría en el Congreso el Convenio 169 de la OIT⁴⁹, donde las autoridades recalcan este logro como “una de las más importantes reivindicaciones políticas de los pueblos indígenas de Chile desde 1989 que daba cumplimiento a la política indígena 'Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad’”⁵⁰, el descontento era creciente y derivaría en nuevas movilizaciones. De esta forma, por tercera vez en los gobiernos de la Concertación, el ejecutivo debió aplicar la Ley de Seguridad del Estado.

Los hechos ocurrieron el 28 de julio del 2009 cuando un bus de una empresa privada que transportaba 53 pasajeros fue apedreado y luego incendiado en el sector de Temuco (IX región), lo que llevó al Ministro del Interior a presentar una querrela por infracción a dicha Ley⁵¹. Este hecho tuvo repercusión nacional⁵², lo que no era visto con buenos ojos para algunos sectores de gobierno, especialmente en un próximo escenario electoral (Entrevista a académico, 2012).

Utilizando las movilizaciones como recurso que permitiera dar mayor visibilidad a sus demandas, la coalición indígena llamará a la toma de terrenos, donde se producirá un nuevo hecho de violencia que culminará con la muerte de un comunero mapuche. Es así como el 12 de agosto de 2009 unos 80 comuneros ingresaron al Fundo San Sebastián⁵³ donde, en un enfrentamiento con Carabineros, el joven mapuche Jaime Mendoza Collio, recibió un balazo por la espalda. Ésta sería la segunda víctima mapuche que se producía en el gobierno de Michelle Bachelet y dará punto final a la política indígena del gobierno.

De esta manera, el final del período de gobierno era complejo, no sólo porque la política indígena demostraba sus limitaciones sino también porque la Concertación perdería las siguientes elecciones presidenciales. Con ello, para algunos expertos, se cerraría un ciclo que demostraría la incapacidad de 4 gobiernos para responder a una problemática de larga data, pero que no contaba con la voluntad política necesaria que requiere impulsar cambios de fondo, que no sólo avancen en materia de reconocimiento jurídico sino también en transformaciones sociales que den cabida a aquellos que legítimamente defienden su derecho a ser tratados de manera respetuosa en la diferencia (Entrevista a académico, 2012).

5. Conclusiones e implicancias

A lo largo de los gobiernos de la Concertación es posible evidenciar diferentes confrontaciones entre distintas coaliciones dentro del subsistema de la política indígena y, en algunos casos, fuera de ella al entrar en conflicto con otros subsistemas. De esa forma la política indígena tuvo un período de surgimiento relevante a partir de acuerdos entre las dos principales coaliciones: pueblos indígenas (con el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas) y gobierno (formada por los partidos de la Concertación), los que claramente difieren en valores y creencias básicas, lo que incidirá en la pérdida de confianza posterior.

En este caso, la toma de decisiones se fundamentó en la represión de las formas de producción de conocimiento de estos pueblos, en la subvaloración de sus valores y creencias, en el desconocimiento de sus instituciones y en la preeminencia de la “modernidad” como elemento que ha definido los patrones de relación.

⁴⁹ Cabe recordar que el Convenio 169 ingresó al Congreso en 1991, siendo aprobado con una votación transversal mayoritaria el 11 de abril de 2000 por la Cámara de Diputados. Sin embargo sería finalmente aprobada por el Senado el 4 de marzo de 2008 por 36 votos a favor y uno en contra, después de 17 años de trámite parlamentario.

⁵⁰ La Nación, 22 de septiembre de 2008

⁵¹ La Nación, 30 de julio de 2009

⁵² La Nación, 30 de julio de 2009; La Tercera, 29 de julio de 2009; El Mercurio, 29 de julio de 2009

⁵³ Propiedad del agricultor Sergio González Jarpa

La brecha entre ambas coaliciones se acrecienta ante la aparición de nuevas coaliciones que poseen mejores recursos que los pueblos indígenas y con mayor peso político para incidir en la agenda. Por otra parte, estas coaliciones defienden férreamente un sistema de creencias y valores fuertemente arraigado en las instancias formales de toma de decisiones, lo que les permitiera posicionarse de mejor manera en las disputas al interior del subsistema y fuera de él.

El cambio en la política vendrá forzado por las presiones que ejercerá la coalición de pueblos indígenas (principalmente el pueblo mapuche) y por una serie de apoyos desde diferentes coaliciones que le permiten diversificar sus recursos, especialmente visibilización y sustento de movilizaciones. Con ello se inicia un nuevo período en la política indígena marcado por la búsqueda de alternativas, situación que se verá afectada por acciones del gobierno que cambian el foco de sus acciones hacia decisiones de carácter judicial más que político.

Al final del período el subsistema de la política indígena nuevamente se ve afectado por la confrontación entre coaliciones y la decisión del ejecutivo de zanjar los conflictos utilizando sus recursos en términos de autoridad legal-formal. Si bien se intentaron mostrar avances en la línea del reconocimiento de derechos, la desconfianza instalada y el incumplimiento de promesas se convertirá en una piedra de tope para la instalación de una nueva política indígena.

Si bien en los procesos de formulación de políticas públicas la confrontación de intereses constituye un factor de análisis importante, en este caso adquiere mayor relevancia. La lucha por el poder en función de culturas diferentes, recursos disponibles, contenido de las relaciones de reciprocidad, la subyacente deuda histórica con los pueblos indígenas, serán factores que afectarán y complejizarán la búsqueda de soluciones pertinentes. Según algunos estudios, la falta de una real participación política o la existencia de alternativas eficaces para ejercer influencia sobre las decisiones que les atañen, junto con el acceso real al proceso de formulación de la política pública, son elementos que aún permanecen sin resolver (Hall y Patrinos, 2004).

Este artículo ha pretendido ser un aporte en dos sentidos. Por una parte, desde una perspectiva conceptual, ha querido aportar a la discusión que aún existe en torno a los procesos de formulación de políticas públicas indígenas, donde se deben adecuar los modelos y propuestas existentes para facilitar la descripción de dichos procesos. Por otra parte, desde una perspectiva empírica, ha permitido conocer en profundidad la realidad de una política impulsada en Chile en un período de tiempo acotado abarcando 4 gobiernos. La aplicación del modelo de coaliciones promotoras facilita no sólo la visualización y análisis del proceso para el caso chileno, sino que sirve de base para establecer comparaciones con otras realidades similares. Esto permite evidenciar el rol que los pueblos indígenas efectivamente han jugado (o no) en el proceso de formulación de políticas públicas junto con los valores y principios que se contraponen en la construcción de la agenda.

En la medida que se continúe profundizando en el estudio de los procesos y resultados de las políticas indígenas, tanto en términos conceptuales como teóricos, se estará aportando al proceso de democratización de nuestras sociedades donde las relaciones interculturales y el respeto a las diferencias deben ser considerados como parámetros que promuevan sociedades realmente inclusivas.

6. Bibliografía

Alkire, Sabina (2005), "Subjective quantitative studies of human agency", *Social* Bengoa, José (2000).

La emergencia indígena en América Latina, Santiago (Chile), Fondo de Cultura Económica

Cruz Rubio, Cesar (2010), *Mapa de desarrollo teórico en política pública y policy change: estado de la cuestión y tendencias*.

[http://www.academia.edu/236021/Mapa de desarrollo teorico en politica publica y policy change estado de la cuestion y tendencias](http://www.academia.edu/236021/Mapa_de_desarrollo_teorico_en_politica_publica_y_policy_change_estado_de_la_cuestion_y_tendencias) [22/11/2012]

- Dye, Thomas (2007). *Understanding public policy*, vol. 5. New Jersey: Prentice Hall
- Fonseca, Rolando (2001). El trabajo y la inclusión social desde la perspectiva del desarrollo. Website: http://www.iigov.org/dhial/?p=7_08 (15/08/2012).
- Hall, Gillette y Patrinos, Harry (2004), *Pueblos Indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004*. Banco Mundial, Washington.
- Kay, Adrain (2006) *The dynamics of public policy: Theory and evidence*. United Kingdom: Edward Edgar Publishing Limited
- Kingdon, John (1995) *Agendas, Alternatives, and Public Policy*. New York: Harper Collins.
- Kymlicka, Will (2007). *Las odiseas multiculturales. Las nuevas políticas internacionales de la diversidad*. Buenos Aires: Paidós.
- Meentzen, Angela (2007), *Políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina. Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia*, Perú, Fundación Konrad Adenauer.
- Narayan, Deepa (1997), *Voices of the poor: poverty and social capital in Tanzania*, Washington, World Bank.
- Olavarría, Mauricio (2010), “La formulación de la política pública: lo que revela el caso de la modernización de la gestión pública”, en Olavarría Gambi (Ed), *¿Cómo se Formulan las Políticas Públicas en Chile? Tomo 1: La Modernización de la Gestión Pública*, Santiago (Chile), Editorial Universitaria.
- Pairicán, Fernando y Álvarez, Rolando (2011). “La Nueva Guerra de Arauco: La Coordinadora Arauco Malleco en el Chile de la Concertación de Partidos por la Democracia (1997- 2009)”, Revista www.izquierdas.cl, 10, agosto, pp.: 66-84. Website: <http://www.izquierdas.cl/revista/wp-content/uploads/2011/09/izquierdas-10-41.pdf> [03/02/2012]
- Peyser, A. (2003), *Desarrollo, Cultura e Identidad: El caso del mapuche urbano en Chile. Elementos y estrategias identitarias en el discurso indígena urbano*. Ph.D. Thesis, Universidad Católica de Louvain.
- Pirttijarvi, Jouni (1999), *Indigenous Peoples and Development in Latin America*, Helsinki, Iberoamerican Center.
- Sabatier, Paul (1995), “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein”, en Daniel C. McCool, *Public Policies Theories, Models , and Concepts: An Anthology*. New Jersey: Prentice Hall.
- Sabatier, Paul y Jenkins-Smith, Hank (1999), “The Advocacy Coalition Framework: An Assessment”, en Sabatier, Paul, *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sabatier, Paul y Weible, Christopher (2007), The Advocacy Coalition Framework, en Sabatier (ed) *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Schneider, Anne y Sidney, Mara (2009), What is Next for Policy Design and Social Construction Theory?, *The Policy Studies Journal* (37) 1, pp.: 103-18.
- Strauss, Anselm y Corbin, Juliet (1990). *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*. London, Sage Publications.
- Tuhiwai, Linda (2008), *Decolonizing methodologies: research and indigenous peoples* (12^a ed.), Malaysia, Zed Books Ltda
- Valles, Miguel (2007) *Técnicas Cualitativas de Investigación Social: Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Yin, Robert. (1994) *Case Study Research: Design and Methods*. California: Sage

Zapata, Ricard (2013). “Del diálogo intercultural a la acción intercultural”, en Zapata y Pinyol (ed), *Manual para el diseño de políticas interculturales*, España:Gritim.