

*d. Políticas de complementación agraria y forestal*

La política indígena se enfrentará en los próximos años al desafío agroforestal del sur del Chile. No hay política indígena fuera del contexto de una política más amplia. Se abren dos caminos: el primero señala que el sector indígena no tiene perspectivas productivas y debe ser subsidiado hasta su extinción. El segundo indica que si bien hoy día su situación productiva es difícil, la única opción ética es ofrecer posibilidades materiales y objetivas de desarrollo y crecimiento económico productivo "in situ". Esta segunda mirada a las políticas públicas en materia indígena rural exigirá una visión de conjunto con la agricultura y con la expansión de la industria forestal.

*e. Políticas de multiculturalidad*

En especial frente al mundo indígena urbano, el Estado se enfrentará a la necesidad de asumir seriamente políticas de multiculturalidad como la educación intercultural bilingüe en las escuelas, el fomento de las culturas indígenas, y planes especiales y de discriminación positiva para los indígenas no rurales. Este es un desafío muy complejo dado que la demanda aún no se ha constituido con claridad.

Por cierto que existen muchos otros ámbitos de políticas indígenas que se presentarán en el período de gobierno que se inicia. Hay también políticas universales que obviamente son derechos de los indígenas en cuanto ciudadanos chilenos. Acá nos hemos remitido a aquéllas referidas a los mapuches como tales, como colectivo diferenciado de la sociedad chilena. Reconocer esa diferencia es el comienzo de una política de Estado de carácter democrático y productora de progreso. La tentación de políticas centradas en el no-reconocimiento y en el subsidio individual y manipulador estará presente en el futuro próximo. Esperamos que Chile como sociedad en camino a la modernidad pueda entender y aceptar su diferencia interna y reflejarla en políticas públicas.

difícil que el Estado chileno se reste a la ratificación de este compromiso internacional y adopte una línea de acción puramente asistencialista e integracionista<sup>65</sup>.

*b. Política institucional*

Pareciera ser evidente que el Estado chileno deberá enfrentarse en los próximos años al diseño de nuevas estructuras institucionales que expresen una nueva forma de relación entre el Estado y los pueblos indígenas<sup>66</sup>. Esta nueva estructura institucional deberá tener una nueva legitimidad, un grado mayor de independencia frente al poder político estatal<sup>67</sup> y un manejo más autónomo de los recursos asignados por el Estado.

*c. Política de inversión y proyectos*

En tercer lugar pareciera que en los próximos años será necesario revisar el estilo, monto y proyección de la política de inversión del Estado en las comunidades indígenas. Muchos académicos visualizan un agotamiento de la metodología proyectista que ya reseñamos. Los concursos anuales, por dar solamente un ejemplo, provocan una discontinuidad en el desarrollo de las inversiones que por lo general conduce al fracaso de los proyectos. El sistema de proyectos concursables, si bien lo valoramos por democrático, tiene su más dura crítica en la falta de continuidad. Las decisiones de inversión dependerán del rumbo que se adopte en las políticas del Estado frente al sector. Lo que no parece posible es continuar con un monto y método de inversión que no tiene efectos significativos en la transformación del sector.

---

65 El no-reconocimiento del carácter étnico del problema indígena puede conducir a desarrollar políticas enfocadas sólo a combatir la pobreza. El Estado mira a los indígenas solamente como pobres, sin otra especificidad. Pareciera evidente que una política de focalización del gasto, de inversión asistencial, de subsidios y becas de estudio puede tener un éxito momentáneo y tranquilizar acciones colectivas. No nos cabe duda que esas políticas se enfrentarán a la realidad de los hechos que en este artículo tratamos de describir, y requerirán, a corto o mediano plazo, del empleo de la fuerza pública para mantener el orden. No hay ningún motivo para pensar que en materia de asuntos étnicos Chile será un caso diferente de lo que ocurre en todo el continente y en buena parte del mundo.

66 El diputado Francisco Huenchumilla, con el apoyo de un conjunto de parlamentarios del sur del país, presentó al Congreso Nacional un proyecto de ley que crea un Registro Electoral Indígena y establece una cuota indígena en el Congreso (diputados y senadores), que se constituye en una suerte de Parlamento Indígena con capacidad para decidir una serie de materias. Muchas personas han analizado de manera positiva esta iniciativa. Las reformas a la institucionalidad actual de Conadi se vinculan con proyectos de esta naturaleza.

67 Quizá el mayor problema de Conadi en el período de gobierno de Frei fue la debilidad de su Dirección Nacional frente al poder político del Ejecutivo. En los dos casos en que los directores se enfrentaron con parte del gobierno, a raíz del proyecto de construcción de la represa de Ralco, fueron removidos, porque eran de la "confianza" del Presidente de la República. Como consecuencia de tales medidas, la institución dejó de tener legitimidad como ente de negociación de políticas entre los indígenas y el Estado y se transformó en un vehículo ejecutor de las decisiones gubernamentales. La ley indígena había tratado de construir una instancia de carácter más independiente, pero en este punto no tuvo éxito. Pareciera esencial para una nueva institucionalidad otorgar al Director de la institución y a su Consejo, atribuciones, inamovibilidades y derechos que les permitan defenderse frente a los poderes estatales.

El Estado estudia y determina las prioridades. En algunos casos consulta a las comunidades o a sus líderes. Por ejemplo, en el esquema chileno el Consejo Nacional Indígena que dirige la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Conadi, tendría que establecer las líneas prioritarias de inversión. Los delegados indígenas irían a ese Consejo a orientar al Estado y negociar los términos de la inversión social.

En esta concepción de política pública no existe una instancia no estatal superior a la comunidad local. La reivindicación iniciada en los últimos dos años tiene por objeto apropiarse del conjunto del proceso: de la decisión acerca de las prioridades, de las metodologías de procesamiento de las demandas, de la formulación de los proyectos, de la gestión y la ejecución. La participación se transforma en gestión o autogestión. Por cierto que el paso de un nivel a otro significa cambios muy profundos en la relación política entre el Estado y los pueblos indígenas.

A nuestro modo de ver la demanda creciente de autonomía implicaría que se produce una negociación entre los pueblos indígenas reconocidos a través de mecanismos objetivos y el Estado en torno a presupuestos para los programas de inversión y partidas administrativas. A partir de esas decisiones de macropolítica el Estado delega sus responsabilidades en un conjunto de sistemas políticos propios de los indígenas, que resuelve y decide sobre materias específicas. Hacia esta dirección caminan las políticas públicas referidas a pueblos indígenas que se implementan en diversos países desarrollados, en particular Canadá, Australia, Dinamarca, Finlandia y Noruega<sup>64</sup>.

Sin embargo, en América Latina y otros países no desarrollados no existen modelos de política indígena en el contexto de cesión de derechos colectivos que aquí anotamos y que son crecientemente reclamados por las organizaciones indígenas.

En Chile el desafío de las políticas indígenas pasa por los elementos que en este artículo hemos señalado. Los podríamos resumir en los siguientes puntos:

*a. Políticas de reconocimiento de derechos colectivos*

El Estado se enfrentará en los próximos años a la necesidad de reconocer un conjunto de derechos que tiende hacia la autonomía y autogestión de las decisiones de política indígena. El Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, aún pendiente para su ratificación en el Congreso Nacional, va en esa línea. Será muy

---

64 En la mayor parte de estos países los indígenas han obtenido niveles políticos de autonomía que se expresan en el Home Rule Inuit de Groenlandia, en el Parlamento Saami de Noruega y de Finlandia, en el Comisariato de Asuntos Indígenas de Australia y en las diversas asociaciones reconocidas por el Estado canadiense para sus diversos grupos étnicos. En el caso del Home Rule Danés-Inuit, se produce una discusión presupuestaria general y diversos acuerdos específicos en materia de pesca, minería y asuntos de mutuo interés.

- La comunidad o grupo organizado decide sobre sus prioridades (por cierto que este paso está plagado de imperfecciones y manipulaciones);
- Las demandas se transforman en proyectos;
- El Estado debe velar por otorgar financiamiento, en la medida de lo posible, a esos proyectos de desarrollo local;
- El Estado debe capacitar, apoyar, controlar y evaluar el proceso, y
- El éxito del proyecto reside en la capacidad de los propios ejecutores, quienes posteriormente deben adecuarse a las condiciones existentes en los mercados y en la sociedad.

La ley indígena de 1993 se fundamentó en esta concepción de política pública. De allí sus fortalezas y limitaciones.

### **3.3 De la participación a la autonomía. Desafíos de la política pública indígena**

En Chile en los últimos diez años, el principio de participación ha sido el elemento central de las políticas públicas en materias indígenas. Esta participación se la ha entendido a escala local. Se trataría de relacionar al Estado con las poblaciones indígenas a través de un acuerdo racional de voluntades. El Estado ofrece un determinado conjunto de recursos que se traspasa a los indígenas agrupados en comunidades o asociaciones. La ley indígena chilena establece dos tipos de asociatividad: la tradicional o comunitaria y la voluntaria o funcional (denominada asociación). La ausencia de reconocimiento a unidades territoriales y colectivas superiores a las comunidades tiene como consecuencia una limitación en el concepto de participación.

La limitación principal del principio de participación es que no conlleva un principio más amplio de autonomía en las decisiones políticas; es decir, un principio de autogestión. En todo caso, la autogestión se ubica en el ámbito local o comunitario y no a un nivel político y cultural más amplio<sup>63</sup>. Este sería el punto que reivindica la nueva dirigencia indígena en este proceso de emergencia descrito en la primera sección.

---

63 Esta es la consecuencia directa del rechazo del Congreso Nacional de la reforma constitucional que reconocía a los pueblos indígenas de Chile. El rechazo se fundamentó en que la noción de "pueblo" en la Constitución sería unívoca, por lo que no podría estatuirse la existencia de dos o más pueblos al interior de la nación y Estado chileno. Ver Bengoa, José (1999), *Historia de un conflicto. El Estado y los mapuches en el siglo XX*.

indigenistas que no confiaban en la capacidad de gestión del actor social. Los institutos indigenistas eran los gestores de las políticas indígenas en una relación no de carácter triangular, sino de carácter clientelista tradicional.

Sin embargo, no siempre la elaboración de las demandas es un proceso autónomo de las comunidades indígenas. La mayor parte de las veces es el Estado el que previamente determina las prioridades del gasto, por lo que el proceso de elaboración de proyectos se transforma en un simple responder un cuestionario ya establecido. A pesar de ello existen muchos casos en Chile y en otros países en que este esquema triangular ha permitido el desarrollo de proyectos de alta rentabilidad, eficiencia y sustentabilidad. Ha posibilitado el surgimiento de actores, líderes sociales capaces de organizar las demandas, transformarlas en planes de acción y ejecutarlos<sup>61</sup>.

Las políticas postindigenistas no tienen por objeto la integración de los indígenas, sino la reproducción de las sociedades indígenas en una suerte de equilibrio con las no indígenas. El proceso de formulación y ejecución de los proyectos debería, para estas políticas, provocar procesos de maduración en las comunidades y liberarlas de las ataduras coloniales. Las comunidades se refuerzan a sí mismas con la ejecución de los proyectos: esta es una verdad tanto propositiva como empírica.

#### *b. Política pública de modernización democrática*

Al mismo tiempo la idea de “proyecto” en las comunidades indígenas es un proceso de modernización cultural de la mayor importancia. Dicha noción es relativamente ajena a las culturas indígenas, donde lo aprendido y la tradición marcan normalmente las conductas. El proyecto implica voluntad de cambio y transformación. Es un concepto propio de la modernidad.

En Chile posiblemente ha sido el principal factor de modernización en las últimas dos décadas. En los '80 la noción se introdujo en las comunidades a través de la acción de las ONG y en los '90 a través de éstas y de la acción del Estado. La definimos como **una política pública de modernización democrática**, en la medida que plantea un cambio y transformación de las estructuras tradicionales indígenas y le ofrece a los protagonistas un cierto control de la situación que se desata<sup>62</sup>.

Las políticas públicas referidas a los indígenas en Chile continúan fundamentándose en esta idea de “proyecto”. Se puede sintetizar esta filosofía del siguiente modo:

- El sujeto beneficiario de la política del Estado es la comunidad local;

---

61 El concepto de *empowerment*, traducido como “empoderamiento” ha tratado de teorizar sobre este proceso de traspaso del poder desde las esferas estatales a las bases comunitarias.

62 Guillermo Bonfill Batalla denomina a este proceso el “control cultural”; esto es, que la comunidad controle desde su cultura el propio desarrollo. Ver Bonfill Batalla, Guillermo (1979), *Indianidad y descolonización en América Latina*. Editorial Nueva Imagen, México, pág. 23-40.

ocurrió. A diferencia de Patzcuaro en 1941 en que no había indígenas, en estas reuniones y declaraciones hay intelectuales y líderes indígenas presentes que expresan su decisión de protagonismo. Quizá en el resto de los argumentos sigue existiendo el antiguo indigenismo, pero en la reivindicación de protagonismo, autonomía y autogestión en el desarrollo se expresa una realidad enteramente nueva.

A esta realidad la hemos denominado postindigenismo. El período que abarcan estas nuevas ideas es muy corto, desde mediados de la década del '70, en que comienzan a propagarse, hasta la actualidad.

a. *La política del postindigenismo de reorganización de la comunidad mediante proyectos autogestionados*

Las ONG durante la década del '80 tienen una amplísima experiencia en políticas indígenas. El objetivo fue reconstruir el tejido social como fundamento del desarrollo de las comunidades. Después de varias décadas en que se percibía el cambio social exclusivamente a través de cambios estructurales revolucionarios, se varía la perspectiva hacia el cambio en el ámbito local como palanca principal del desarrollo. En el caso indígena, se trata de entregar herramientas metodológicas a los indígenas para que ellos elaboren sus demandas y luego las transformen en proyectos. El paso siguiente es que la propia comunidad ejecute el proyecto, con el apoyo técnico de las ONG. Los fondos de inversión e interés social que, a raíz de la crisis de los '80 se constituyeron en casi todos los países latinoamericanos, adoptaron estos modelos y metodología proyectista. En Chile con el advenimiento de la democracia en 1990, se constituyeron numerosos fondos basados en esta idea central de política social pública<sup>60</sup>.

Se trata de lo que hemos denominado un esquema triangular: el Estado en el vértice superior ofrece a las comunidades y beneficiarios diversos elementos de capacitación para que elaboren sus demandas y se organicen en torno a ellas. La comunidad elabora un proyecto que condensa las demandas priorizadas y establece una metodología de ejecución. El proyecto va al ente estatal que lo estudia y financia. Posteriormente evalúa el resultado de la política por lo general responsabilizando a los ejecutores de logros y fracasos.

El Estado asume tres funciones: fomenta proyectos en la base, disemina metodologías, capacita en gestión cuando corresponda y propone líneas de acción; evalúa los proyectos presentados y los financia y, por último, evalúa los procesos ocurridos y en ciertos casos controla los recursos entregados.

No cabe duda que esta forma de encarar la política social, y en este caso las políticas de desarrollo con indígenas, es mucho más democrática que las políticas

---

60 El Fondo de Solidaridad e Inversión Social, Fosis, se ubica en esta perspectiva, al igual que los fondos de desarrollo establecidos por la ley indígena.

### 3.2 Las políticas postindigenistas

En los años '70 y '80 en América Latina el silencio campesino indígena comenzó a ser reemplazado crecientemente por diversas reivindicaciones. El diagnóstico ya no era el mismo. Las áreas indígenas ubicadas en las zonas de refugio o territorios indígenas ya no estaban aisladas y marginadas, como se las veía en la década del '30. Por el contrario, el diagnóstico mostró que las comunidades estaban siendo "acosadas", cercadas por la modernidad que ha llegado hasta sus propios límites.

Las comunidades indígenas se ven amenazadas por la integración. Los caminos y las comunicaciones han llegado hasta sus puertas en la mayor parte de los casos. Las políticas educacionales han dado resultados y estos se manifiestan en numerosos indígenas jóvenes con educación formal. Hoy día en todos los países son muchos los jóvenes que han nacido en comunidades y no sólo saben leer y escribir el castellano, sino que han cursado estudios superiores. Esta es una realidad muy distinta a la Patzcuaro en 1941 cuando se fundó el indigenismo y en cierta medida es consecuencia de esas políticas. Sus efectos, sin embargo, son distintos a los esperados.

Las reformas agrarias, tanto en su versión desarrollista como en la revolucionaria, no asumieron al campesinado indígena en su carácter de indígena. Se lo percibió simplemente en su aspecto social y no en su aspecto étnico. Una vez concluida la etapa de reformas agrarias, prácticamente en todos los países los movimientos campesinos quedaron agotados, desarticulados o reprimidos como en Chile. En muchos casos este agotamiento de los movimientos campesinos se produjo también como consecuencia del cambio ocurrido en las estructuras agrarias. En diversos países las antiguas haciendas se transformaron dando lugar a empresas agrícolas, se repartieron tierras entre los campesinos de haciendas y la mayor parte de los líderes que antes eran asalariados se convirtieron en pequeños propietarios o miembros de cooperativas. Los viejos sistemas de servidumbre vigentes hasta la década del '60 se abolieron en casi todos los países latinoamericanos. Aunque no se lograran los objetivos previstos por los agraristas, hubo cambios significativos en las estructuras agrarias tradicionales. Es por ello que en la década del '80 hay muy pocos movimientos campesinos en América Latina. En cambio, surgen con mucha fuerza los nuevos movimientos indígenas.

Los líderes indígenas que han participado en las reformas agrarias en muchos casos vuelven su interés a los aspectos culturales. Perciben que el proceso de apertura de las agriculturas tradicionales a métodos y sistemas modernos de explotación, conlleva el peligro de liquidación de los sistemas comunales y por ende de las culturas.

En una reunión convocada por el Consejo Mundial de Iglesias en Barbados, al comenzar la década del '70, se reunieron antropólogos con dirigentes indígenas y activistas religiosos. Fue un primer detonante y reflejó la nueva realidad que estaba comenzando a surgir. Hubo una segunda reunión, quizá la más importante, en 1974. Hoy día la lectura de esas declaraciones muestra el cambio fundamental que allí

Las ideas indigenistas eran de integración. Por ello era un movimiento nacionalista y progresista. Se trataba de integrar al indio a la sociedad y se empleaba la educación como principal instrumento. Los indigenistas eran educadores del indígena. Pensaban que la marginación del indio provenía de su falta de conocimientos del castellano, de los códigos de la sociedad global.

Las políticas indigenistas valoraban lo indígena siempre que ello no fuese motivo de división, marginación y segregación. Las políticas de fomento iban en el sentido de integrar a los indígenas a los mercados, ponerlos en el sistema productivo nacional de manera protegida. Quizá uno de los programas indigenistas más amplios y exitosos es el Fondo de Fomento de las Artesanías de México (Fonart), modelo de numerosos fondos de desarrollo en América Latina. Cursos de capacitación a los productores, incentivos sobre la base de créditos para la obtención de las materias primas, apoyo a la comercialización, control de calidad y, finalmente, una red de puntos de ventas en todo México e incluso en el exterior. Miles y miles de artesanos indígenas mexicanos se desarrollaron y vivieron por décadas dependiendo de las compras del Fonart. La expansión del turismo estuvo ligada a estas actividades<sup>58</sup>.

Podríamos señalar que las ideas indigenistas se transformaron en una suerte de sentido común de lo que es una política social destinada a los indígenas. Por lo general, los actores políticos consideran que las políticas que el Estado lleva a cabo hacia los pueblos indígenas deben estar orientadas por este esfuerzo de integración a la nacionalidad, a la sociedad global. Por ello la mayor parte de las veces las políticas consistentes en aumentar la educación en las áreas indígenas son bienvenidas, en particular las becas de estudio.

El resultado de las políticas indigenistas en muchos países es visto hoy en día como un fracaso. No lograron el desarrollo de las comunidades ni la integración de los indígenas a la sociedad. Por el contrario, como hemos visto en la primera parte de este artículo, los jóvenes indígenas letrados reafirmaron con mayor fuerza aún su carácter diferente del conjunto de la sociedad. Por tanto, no se trataba de un asunto de educación para la integración. La educación en manos de los indígenas, como muchas otras veces, se transformó en una herramienta para desarrollar sus propias ideologías y replantear su carácter de pueblos diferenciados<sup>59</sup>.

---

58 Este modelo de fomento sigue estando presente en las políticas del Estado. En 1994 se formó un organismo ligado a la Presidencia de la República destinado a adquirir y comercializar artesanía tradicional chilena y en particular artesanía indígena.

59 Existe una idea muy socorrida entre los actores estatales: pensar que las demandas indígenas por autonomía son fruto exclusivo de su ignorancia. Si los indígenas tuviesen acceso a la educación formal no tendrían inquietudes étnicas y se integrarían fácilmente a la sociedad. Lamentablemente para los que así piensan, la situación es, exactamente, al revés. Ha sido justamente la población iletrada la que ha tenido que aceptar con mayor sumisión y resignación la dominación. En cambio, la población con mayor acceso a la educación históricamente ha sido la que ha reivindicado con mayor fuerza su diferenciación étnica.

en la chilena en particular<sup>56</sup>. A partir de esas realidades deberíamos señalar algunos lineamientos muy generales, pero necesarios, de lo que debiera ser el debate de las políticas indígenas en los próximos años. Iniciaremos este recuento final con una breve puesta al día de lo que fueron las políticas públicas indigenistas y una evaluación de ellas, para pasar a lo que denominamos el postindigenismo en las políticas públicas dedicadas al sector y concluir con algunas preguntas.

### 3.1 El indigenismo

El indigenismo es el movimiento cultural y político más importante que ha habido en el continente durante este siglo. Abarcó la novela, la poesía, la pintura, el teatro, la música, y se plasmó en numerosos idearios políticos. Combina un elemento de carácter social con una afirmación cultural latinoamericanista.

A nuestro modo de ver el indigenismo contiene tres elementos inseparables: la denuncia de la opresión del indio, la búsqueda de políticas de superación de la situación indígena por el camino de su integración al conjunto de la sociedad y la manifestación, como consecuencia de lo anterior, del carácter mestizo, indoamericano, del continente. Es un programa de denuncia y autoafirmación. Rescate de lo indígena para afirmar una identidad compleja, propia, autónoma y diferenciada de la cultura occidental.

Es por ello que el indigenismo ha sido y es principalmente una ideología de no indígenas, aunque ha habido numerosos indígenas indigenistas. Gonzalo Aguirre Beltrán, uno de los más destacados indigenistas mexicanos, señalaba sin temores esta afirmación en un discurso en 1967 cuando era Director del Instituto Indigenista Interamericano:

*“El indigenismo no es una política formulada por indios para la solución de sus propios problemas, sino la de los no-indios respecto a los grupos étnicos heterogéneos que reciben la general designación de indígenas. Paradójicamente, (Benito) Juárez, indio de origen, al implementar una política indigenista actuaba como no-indio, como dirigente de una nación, como representante de la sociedad nacional. El indio, como tal, no puede postular una política indigenista, porque el ámbito de su mundo está reducido a una comunidad parroquial, homogénea y preclasista que no tiene sino un sentido y una noción vagos de la nacionalidad”<sup>57</sup>.*

---

56 Este artículo se ubica en una perspectiva nueva, e incluye lo que el autor ha escrito en ocasiones anteriores, al evaluar de modo más complejo el “marco de hierro” estructural en que se encuentran las comunidades indígenas rurales en Chile. En ese sentido, la confianza en los proyectos de desarrollo ha disminuido en la medida que no conllevan políticas agroforestales, políticas macroeconómicas y macrosociales que les den sustento. La experiencia de los recientes estudios de investigación ha puesto en el autor cierto escepticismo en torno a la capacidad de desarrollo de los proyectos por sí mismos, si no hay cambios sustantivos en el contexto económico y social en el que se desenvuelven.

57 Aguirre Beltrán, Gonzalo (1992), *Obra Antropológica*, Tomo X: teoría y práctica de la educación indígena. Fondo de Cultura Económica. México, pág. 134.

### 3. Alternativas de política indígena

Las políticas del Estado hacia los indígenas en América Latina tienen una historia remota y una reciente. La remota se refiere a las leyes y ordenanzas de protección que provenían de la Corona española y que en algunos casos los Estados republicanos continuaron. Es un asunto histórico del más alto interés, pero no es el propósito de este artículo. Las políticas públicas modernas se inauguran formal y oficialmente en 1941 con la instauración del Instituto Indigenista Interamericano y la propagación de sus recomendaciones por toda la región<sup>55</sup>. En casi todos los países se crearon institutos nacionales siguiendo, en buena medida, el modelo norteamericano del Bureau for Indian Affairs. En Chile, en 1952 se creó el Departamento de Asuntos Indígenas (Dasin) que desarrolló diversas políticas en ese mismo sentido.

Más adelante, en los '60, las políticas indigenistas son criticadas y surgen las reformas agrarias que en la mayor parte de los casos involucran a poblaciones indígenas en su calidad de campesinas, sin asumir su aspecto étnico. La década del '70 dio por terminadas las reformas estructurales. Durante los '80 el Banco Mundial fomentó la política "propietarista" que en lo principal consistía en regularizar la propiedad indígena pensando que con ello se iniciaría un proceso de desarrollo sostenido. La acción de las ONG, primero y de los Estados redemocratizados después, condujo a planes y programas que apuntaban a desarrollar la capacidad de las propias comunidades indígenas para elaborar y gestionar proyectos. Esta fase de las políticas dura hasta el día de hoy. En muchas partes se combina con políticas de asistencia, subsidio y focalización del gasto, puestas de moda por la banca mundial en los años '80 y '90 y aplicadas por los FIS, Fondos de Interés Social, que si bien tenían y tienen en general una orientación hacia la superación de la pobreza, en la mayor parte de los casos trabajan en medio de poblaciones indígenas.

Hoy por hoy, las políticas públicas en materia de asuntos indígenas son una combinación de las políticas antes reseñadas: existen resabios de las políticas indigenistas tradicionales, sobre todo en el área de la educación y el fomento productivo; hay políticas dedicadas a sanear la propiedad indígena comprendiendo en ello una palanca eficiente para el desarrollo, y hay políticas provenientes de la matriz organización comunitaria y desarrollo del poder local que consisten en fomentar los proyectos autogestionados por los propios beneficiarios.

Sin embargo, todas estas políticas están cuestionadas por la emergencia indígena que detallamos en la primera sección y por las enormes dificultades de desarrollo de las economías campesinas en todas las agriculturas latinoamericanas y

---

55 La fecha coincide con la Primera Reunión Indigenista Interamericana realizada en Patzcuaro, México, en 1941.

de la Fundación Newen, de la Sociedad de Promoción del Desarrollo que con bajos niveles de inversión y costos han aumentado los rendimientos en terrenos de colinas<sup>53</sup>.

Dicho en términos generales, en esa disyuntiva se juegan las macropolíticas sociales dirigidas al sector indígena rural. La no-existencia de alternativas agrícolas conllevaría el diseño de políticas de inversión no agropecuarias, como la forestación comercial, el turismo, las industrias no agrícolas; en fin, alternativas diferentes de las planteadas masivamente hasta ahora<sup>54</sup>. En cualquiera de estas alternativas la inversión del Estado pareciera ser necesariamente muy alta.

En el primer modelo, o pesimista, la inversión radicaría en la búsqueda de sistemas de salida del campo como la forestación generalizada y el pago de subsidios para quienes no podrán desarrollar actividades de subsistencia. En el segundo modelo, o agropecuario, se trata de realizar una inversión a largo plazo, que en particular dé sustentabilidad al modelo agrícola y pecuario. En el tercer modelo se trata de combinar la situación de subsistencia con empresas y actividades rurales no agrícolas. El énfasis de este tercer modelo estaría en la convicción de la inviabilidad de la agricultura campesina y en la imposibilidad cultural, social y fáctica de forestar las comunidades desplazando a cada uno de sus habitantes.

Después de enunciar estos tres modelos, relativamente teóricos, podemos adentrarnos en lo que han sido y podrían ser las alternativas de políticas sociales para el sector indígena chileno.

---

53 Un proyecto apoyado económicamente por el Fondo de las Américas en la comuna de Nueva Imperial, localidad de Diego de Almagro, demuestra la capacidad productiva agrícola de esas comunidades. La Fundación Newen, dirigida por técnicos mapuches, hombres y mujeres, llevó a cabo un plan de siembras y forestación con árboles nativos, con resultados excelentes. El mayor problema reside en la capacidad de permanencia de estos proyectos, ya que al terminar el período del contrato muchas veces decaen.

54 Hay programas de turismo indígena ejecutados por la Conadi y Sernatur/Corfo. En la comuna de Tirúa se realiza un proyecto turístico con comunidades indígenas, pionero en su género en Chile y que abre una opción de desarrollo no agrícola de esas comunidades rurales. Esta iniciativa comenzó a estudiarse en 1990. En 1992 la CEPI elaboró junto a las comunidades un prediseño. Durante 1994 y 1995 los estudiantes de antropología de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano realizaron un levantamiento de antecedentes en las comunidades de Lleu Lleu para ver la viabilidad del proyecto y establecieron su plena capacidad de funcionamiento. Un grupo de jóvenes dirigentes altamente capacitados ha tenido a su cargo la puesta en marcha. En 1997 se inició una nueva etapa con la implementación de sitios para acampar, construcción de cabañas, desarrollo de microempresas de servicios y de productos para los turistas (quesos, pan, mermeladas, etc.). La combinación de la producción tradicional de subsistencia, que asegura la alimentación básica, con un ingreso proveniente de estos planes pareciera ser un camino muy atractivo de desarrollo sostenible.

Pareciera que ésa es la opinión subyacente a la propuesta que el presidente de la Sociedad de Fomento de la Producción, Felipe Lamarca, hizo en medio de los conflictos del sur del país<sup>52</sup>. Según los medios de prensa, Lamarca habría propuesto un sistema para plantar bosques artificiales en las comunidades y otorgarles a sus habitantes una suerte de subsidio a cuenta de la plantación, para esperar que éstos crecieran. Hay varias opiniones en el mismo sentido. El senador Prat, de la Provincia de Malleco, señaló que la política indígena debería consistir en otorgar subsidios a los habitantes de las comunidades y becas a los jóvenes para que pudiesen continuar sus estudios y así salir del campo.

Frente a esas opiniones pesimistas acerca del futuro de la agricultura campesina y de las posibilidades de mantener una vida digna mediante el trabajo agrícola, surge un sector que ve alternativas de inversión, introduciendo diversos cambios en el modelo de comportamiento agropecuario. Una combinación de apoyo fuerte a la subsistencia campesina, con inversiones que permitan la modernización del sector, se advierte como una política adecuada. Por cierto que esta última debería mantenerse en el tiempo, ya que de lo contrario no permitiría un grado suficiente de sustentabilidad. La clave para el desarrollo de esta política basada en la producción agropecuaria reside en la capacidad y disposición del Estado para establecer precios de sustentabilidad que permitan un proceso rentable de inversión. Con las actuales fluctuaciones de precios, y con la incertidumbre absoluta de los mercados agropecuarios campesinos, no se ve factible una perspectiva de desarrollo basado en el mejoramiento de suelos, la fertilización de los campos, la siembra de especies mejoradas y el aumento de la productividad.

De ninguna manera se trata de falta de espíritu emprendedor del agricultor mapuche. Por el contrario, es un cálculo económico ajustado a la realidad. Los precios del trigo, por ejemplo, no permiten el endeudamiento en fertilizantes y plaguicidas. El destino de subsistencia de esos productos conduce a sembrarlos de la manera menos costosa posible. El cálculo es ajustado desde la perspectiva del campesino. Se ha demostrado con productos de buen precio y fácil y segura comercialización (remolacha, por ejemplo) donde el agricultor mapuche tiene altos niveles de eficiencia. Los rendimientos remolacheros en la agricultura indígena eran iguales o mejores que los de fundos y empresas.

Igualmente no existen limitaciones tecnológicas para el mejoramiento de suelos, la adaptación de semillas y especies, en fin, el mejoramiento sustantivo de la producción. La experiencia de las estaciones experimentales del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (Inia) por ejemplo en Carillanca para el rubro triguero y cerealero, es clara y contundente. La experiencia de las ONG en esta materia también es concluyente. Hemos visto programas del Centro de Educación y Tecnología,

---

52 Diario *El Mercurio*, domingo 18 de abril de 1999, cuerpo D, pág. 1.

mantener relativamente en privado su identidad mapuche la hicieran pública en las ciudades. A partir de varios hechos de reconocimiento positivo, como los programas de becas indígenas, los indígenas urbanos comenzaron a expresar su identidad. Hoy día se realizan celebraciones religiosas en Santiago, juegos deportivos tradicionales y hay más de 40 organizaciones que reivindican un espacio para los indígenas en la ciudad.

Las noticias de las movilizaciones indígenas del sur del país son seguidas con muestras evidentes de simpatía y solidaridad por los indígenas urbanos. No pocas veces éstos se movilizan en la ciudad como consecuencia de los acontecimientos que están ocurriendo.

La nueva situación indígena en Chile, al igual que en casi todas las ciudades de América Latina, es de un creciente movimiento de ida y vuelta entre la ciudad y el campo. Los dirigentes indígenas contemporáneos son tan urbanos como rurales. Su fuerza reside justamente en su capacidad de establecer puentes entre ambos mundos. El discurso que se ha levantado en los últimos años es urbano-rural. Está situado en las comunidades, pero ha pasado por la reelaboración de los debates urbanos de las nuevas generaciones que han cursado estudios en el sistema educacional formal, y por la interrelación con otros movimientos indígenas de países diferentes, el panindigenismo del que hemos hablado<sup>51</sup>.

### 2.3 El futuro de la comunidad rural: tres modelos de política

¿Cuál es el futuro de la comunidad indígena rural? ¿es posible que tenga capacidad de ser un espacio económico moderno, un ámbito productivo capaz de producir una situación de vida indígena no relacionada con la pobreza? En otras palabras, ¿es posible el desarrollo de las comunidades indígenas ligadas a la agricultura? Esta es una pregunta central si se quiere pensar a largo plazo la política indígena del Estado. O ¿está condenada a la pobreza la vida de las comunidades en la actual situación de la agricultura chilena?

---

51 Un debate muy complejo se refiere a si existen reivindicaciones y demandas indígenas urbanas separadas de las demandas comunitarias de origen rural. Hay dirigentes urbanos que plantean la necesidad de un cuerpo de demandas urbanas y, por tanto, de políticas públicas orientadas hacia los indígenas urbanos. Sin embargo, hay otros que señalan que las demandas son insolubles y se refieren al conjunto del pueblo indígena. En el caso de las becas se ha llevado a cabo una política universal que afecta por igual a los indígenas urbanos y rurales, pero no es fácil imaginar la operación de políticas de salud, de vivienda o de otro tipo especiales para indígenas urbanos. El peligro de arbitrariedad en este tipo de discriminación positiva podría producir nuevas formas de discriminación, además de la crítica de sectores no indígenas igualmente pobres y carentes de esos servicios. En varias comunas de Santiago como Cerro Navia y La Pintana hay oficinas de asuntos indígenas con muy interesantes resultados, aunque su mayor actividad ha estado en el terreno cultural. Ver Ancán, José y Margarita Calfio, op. cit.

moderna se ha incorporado a las jóvenes rurales y es una de las principales motivaciones para irse del campo. Un segundo factor que se percibe en el discurso juvenil femenino es la suciedad de las faenas agrícolas. El cuidado del cuerpo, y en especial el de las manos, es un tema central que hemos elaborado en las entrevistas y sobre el cual hay mucho material empírico. Las mujeres jóvenes del campo, tanto indígenas como no indígenas, señalan: “no queremos terminar como nuestras madres”, “el trabajo del campo es muy sucio”, “con tanto polvo se te parten las manos”. Podríamos afirmar que el concepto de limpieza moderna se ha introducido fuertemente en ellas. La falta de agua potable es sentida como una carencia que les impide quedarse a vivir en el campo<sup>49</sup>. El imaginario de la modernización es un tercer elemento que impulsa a las mujeres a abandonar el campo de sus padres. En las mujeres jóvenes se ha instalado con mayor fuerza que en los hombres el “imaginario de la modernización”. En cuarto lugar, la facilidad de obtener empleos domésticos, principalmente en Santiago, es un aliciente adicional. Las jóvenes establecen redes de empleo que les permiten viajar directamente desde la comunidad hasta la casa que las va a emplear “puertas adentro” (con cama y comida en la casa en que sirven).

#### e. *La aparición del actor indígena urbano*

Uno de los factores que complica la elaboración de políticas hacia los pueblos indígenas es la existencia creciente del indígena urbano. Quizá fue el censo nacional de población de 1992 el que puso de relieve la existencia masiva de mapuches en las ciudades y en particular en Santiago, donde casi medio millón de entrevistados señaló pertenecer a ese grupo étnico<sup>50</sup>. La existencia durante la década del '90 de un mayor espacio cultural y democrático quizá posibilitó que numerosas personas que debían

---

49 El programa para dotar de agua potable a las casas mapuches que realizó la CEPI durante el gobierno de Aylwin, fue muy valorado por las mujeres, como se puede ver en la evaluación realizada (Documento Programa de Bombas de Agua, Serplac, Intendencia IX Región, Temuco, 1996). Se critica la calidad de las bombas de agua entregadas por proveedores y contratistas del programa, ya que un porcentaje se rompió y no funciona adecuadamente. La falta de control estatal a la calidad de los productos muchas veces puede hacer fracasar un programa del más alto sentido social.

50 La literatura sobre los mapuches urbanos es reciente, pero muy importante. Se puede ver Ancán, José, “Los urbanos, un nuevo sector dentro de la sociedad mapuche contemporánea”, en *Pentukún* N° 1. Universidad de La Frontera, Temuco, 1994, pág. 5-15; Ancán, José y Margarita Calfío, “El retorno al país mapuche”, en *Liwen*, Revista del Centro de Estudios y Documentación Mapuche Liwen, N° 5, 1999. pág. 43-79; Cuminao, Clorinda y Luis Moreno (1998), “El Gijjatun en Santiago, una forma de reconstrucción de la identidad mapuche”. Tesis para optar al grado de Antropólogo, Universidad Academia de Humanismo Cristiano (271 páginas); Curivil, Ramón (1999), “Los cambios culturales y los procesos de reetnificación entre los mapuches urbanos”. Tesis para optar al grado de Magister en Ciencias Sociales, mención Cultura y Religión, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago (177 páginas); Valdés, Marcos. “Migración mapuche y no mapuche”, en *Ethnos*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, N° 1, 1997. Los estudios de este último autor sobre el censo nacional de población de 1992 son de gran importancia y en algunos casos demuestra que incluso hubo subdeclaración. También ha estudiado la ubicación de los migrantes y de las familias mapuches mediante el uso del sistema “redatam”.

calificados o tener una edad que se considera inmadura para asumir determinadas responsabilidades. En ese “nicho” los migrantes indígenas obtienen fácilmente empleo. Un estudio realizado por alumnos de antropología señalaba que un joven mapuche demoraba menos de una semana en llegar a Santiago y obtener empleo, a través de las redes de amistades locales que lo apoyan y protegen. El diferencial de ingreso monetario, entre una economía de subsistencia y el salario mínimo recibido en una fuente de soda santiaguina por lavar platos y copas, es inmensa. Un estudio realizado en la comuna de Cerro Navia señalaba que el 90% de los mapuches que allí habita tiene ingresos menores a \$ 100 mil, esto es, se encuentra al borde del salario mínimo, lo cual a menudo lo hace estar bajo de las líneas de pobreza urbana<sup>45</sup>.

El efecto “aspiradora” funciona en la medida en que se encuentran en un espacio económico contiguo dos economías, una no monetarizada y la otra sí. A pesar de ocupar los niveles más bajos del mercado laboral la diferencia entre contar o no con recursos monetarios es tan grande, que conduce al incremento de la migración. El censo nacional de población de 1992 muestra cohortes ausentes en el campo<sup>46</sup>. Los jóvenes se han ido masivamente a las ciudades y ha sido mayor el número de mujeres que de hombres.

El sistema agroexportador, y en menor medida el forestal, ha logrado retener a un porcentaje de hombres jóvenes en el campo que, por lo general, tiene trabajos temporales lejos del lugar de vivienda. La presencia de jóvenes “parados” durante largos meses ha significado también un espacio social apropiado para el desarrollo de la “emergencia indígena”. La mayor parte de estos jóvenes posee enseñanza media incompleta y no tiene posibilidades de continuar sus estudios. En el caso de las mujeres jóvenes hemos podido observar un período de alta migración que oscila entre los 18 y 25 años y un proceso parcial de remigración, después de esa edad, en que las mujeres regresan al campo a formar familia<sup>47</sup>.

#### *d. Modernización, migración y diferencias de género*

Las mujeres campesinas jóvenes han recibido con mucho más fuerza el impacto de la modernización de la vida cotidiana. La “salida hacia afuera” es hoy en día una salida principalmente femenina<sup>48</sup>. ¿Por qué se van las mujeres? Un tema recurrente es la violencia de la vida rural. Las mujeres jóvenes no aceptan vivir en un marco de violencia familiar, autoritarismo masculino, etc. Un valor determinante de la vida

---

45 Vergara E., Sebastián (1998), “Informe sobre la situación socioeconómica de la población mapuche de la comuna de Cerro Navia”, policopiado.

46 Hemos detallado este estudio en el *Censo nacional de comunidades y localidades mapuches*, op. cit.

47 *Censo nacional de comunidades y localidades mapuches*, op. cit.

48 No tenemos aún los datos consolidados, pero el estudio preliminar de las frecuencias de migraciones permite ver que hay mayor migración femenina que masculina en todos los casos.

La liberación de las tierras al mercado tendría como único efecto la presión sobre las tierras indígenas para su traspaso a empresas forestales o para fines turísticos, con la consecuente migración y expulsión de población. El pago de precios míseros por la tierra sería una característica, debido a la existencia de relaciones de poder desiguales<sup>43</sup>.

No parecieran existir razones que puedan asegurar que una política de regularización de la propiedad privada y de liberación de las tierras en el mercado pueda conducir, en el mediano o largo plazo, a un desarrollo y despaupeización indígenas. Podría suceder, por cierto, mediante la desaparición de una parte importante de los indígenas que se verían presionados a vender la tierra. Además, un pequeño sector podría comprar la tierra de sus vecinos y constituir parcelas de mayor tamaño.

### c. *Migraciones recientes*

Las migraciones desde las comunidades indígenas a las ciudades tomaron un nuevo impulso en la década del '80. En parte ello se debe a las políticas de fomento para el agrupamiento urbano desarrolladas desde mediados de esa década. Entró en acción el efecto que hemos denominado "aspiradora" por la existencia de un diferencial enorme entre las economías de autosubsistencia y la situación del empleo urbano. Como se sabe, la década del '90 ha sido casi de pleno empleo, bajando las tasas de los '80 a un piso de 5% promedio. Sin embargo, este último dato es engañoso, ya que esconde una desocupación de diversas escalas. En los servicios de mayor grado de no-calificación, y por tanto de menor nivel salarial, en ciertos momentos la cifra de desempleo ha sido aún más baja. La existencia de un alto nivel de cesantía juvenil se ha explicado por este motivo<sup>44</sup>. Los jóvenes no ingresan al mercado de trabajo, entre otras cosas, porque la oferta de empleo es muy mal remunerada, al no estar

---

promedio por familia era de 9,38 ha y en nuestro estudio de 1998 el promedio es de 6,1 ha por familia. Este promedio esconde algunas falacias, ya que las propiedades de la costa (con arenales) y de la cordillera (con cerros) incrementan los promedios. En las áreas del centro de la Región de La Araucanía el promedio es de 3,24 ha por familia. El capital-tierra en estos casos no alcanzaría a \$ 1 millón.

43 La Comisión Especial de Pueblos Indígenas, CEPI, recibió decenas de denuncias por la venta de tierras indígenas en lugares turísticos, transadas bajo el subterfugio de "arriendos a 99 años". Los precios pagados no se condescendían con el valor objetivo de esas tierras ubicadas en lugares de gran atractivo paisajístico. Los juicios iniciados por venta fraudulenta siempre han terminado en la imposibilidad de que el propietario pague las "mejoras" realizadas por el arrendatario, que en la mayor parte de las veces consiste en una casa habitación de veraneo de grandes proporciones. La Cámara de Diputados al debatir la ley indígena no tuvo la voluntad de legislar sobre este asunto. Ver Memoria de la Comisión Especial de Asuntos Indígenas, Santiago, 1993. Sólo entre octubre de 1992 y marzo de 1993 el Departamento Jurídico de la CEPI atendió 2.751 casos de comunidades en la Región de La Araucanía. Más del 80% correspondía a litigios de tierras. La Comisión no recibía casos particulares o litigios personales o de carácter penal.

44 Ver "Informe Económico Anual" del Programa de Economía del Trabajo de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, 1999, capítulo El desempleo juvenil.

campesinos indígenas ya han sido sacados del mercado en los rubros ganaderos, lo que se evidencia en las estadísticas de existencias ganaderas en las comunidades mapuches.

*b. Propiedad indígena y pobreza rural*

En algunos sectores se ha transformado en un verdadero dogma relacionar la pobreza indígena con la situación de la propiedad. A comienzos de siglo las leyes de radicación establecieron que los títulos de merced de las comunidades no eran enajenables. Se consideró lógico que las tierras entregadas por el Estado no se pudieran vender. Por ello se produjo un complejo proceso de subterfugios conocido como la “usurpación de las tierras indígenas”. De las 500 mil hectáreas entregadas en títulos de merced, en 1970 no quedaban más de 340 mil<sup>40</sup>.

Durante muchos años, ciertos sectores conservadores pensaron que existiría una relación estrecha entre la falta de propiedad privada y la pobreza indígena. Por esos motivos se plantearon diversos proyectos de división de las comunidades, tendientes a constituir plenamente la propiedad en ellas. En 1978 se dictó el DL N° 2.508 que permitió realizar dicho proceso. Las hijuelas resultantes fueron gravadas y se prohibió su venta. Sin embargo, no se impidieron los arriendos y se utilizó la fórmula fraudulenta de “arriendos a 99 años”, con lo que los indígenas perdieron numerosas tierras, en especial a bordes de ríos y lagos; esto es, en sitios turísticos del sur de Chile. La ley indígena de 1993 impidió la venta de las hijuelas a personas no indígenas y limitó la figura del arrendamiento.

Se ha dicho que si las propiedades se pudieran vender o hipotecar (esto es, liberarlas al mercado) se produciría un proceso de despaupeización<sup>41</sup>, aunque no queda claro cómo. Hay informes que señalan que de esa manera los propietarios indígenas podrían acceder a créditos y a otras formas de financiamiento. El desconocimiento del valor de las propiedades indígenas conduce a argumentar falsamente. De hecho, con el nivel de calidad de esas tierras serían muy pocos los bancos que otorgarían créditos<sup>42</sup>.

---

40 Osses, Jorge y Hugo Ormeño, “Nueva legislación sobre indígenas en Chile”, en *Cuadernos de la Realidad Nacional*. Ceren, Universidad Católica de Chile, Santiago, 1971, N°14, octubre de 1972, pág. 15. Las “cifras del despojo” se pueden ver en mi libro *Historia de un conflicto. El Estado y los mapuches en el siglo XX*, ya citado.

41 Instituto Libertad y Desarrollo. “Informe sobre la cuestión mapuche”, Santiago, marzo-abril de 1999. Este informe tuvo enorme repercusión y numerosos articulistas repitieron su contenido en los diarios. El planteamiento, sencillo de comprender pero no necesariamente verdadero, señala que la causa de la pobreza mapuche es la ley indígena que prohíbe vender e hipotecar las tierras, lo que impide a los indígenas ingresar al sistema financiero. Quienes no conocen la realidad mapuche pueden creer de buena fe esta lógica. Quienes la conocen, aunque sea de lejos, no podrían de buena fe concordar con este argumento.

42 El promedio de hectáreas por persona al momento de los títulos de merced (1928) era de 4,7. En nuestro estudio de 1981 la relación hombre/tierra era de 1,5 ha per cápita. En 1981, el

amabilidad la situación indígena y los mismos indígenas de las comunidades ven en la pobreza la expresión palpable de la separación de la cuestión indígena de las cuestiones nacionales. Se percibe en forma explícita que lo que es el desarrollo para el país no lo es para los indígenas. El caso forestal es una expresión más evidente aún. Una de las mayores riquezas exportadoras del país se la percibe localizada en el mismo espacio que la mayor pobreza del país.

La pobreza mapuche actual es consecuencia de dos tipos de procesos.

En primer lugar, un proceso de largo plazo que tiene que ver con la expropiación territorial y el encerramiento en reducciones. Este proceso realizado por el Estado chileno a fines del siglo XIX y comienzos del XX condujo al empobrecimiento de toda la sociedad mapuche posreduccional. Las usurpaciones de tierras y la estrechez territorial en que se encuentra la población mapuche rural son el corolario de ese proceso. Las políticas públicas destinadas a comprar tierras tendrían por objeto reparar esa situación.

En segundo lugar, se ha producido un empobrecimiento adicional en los últimos 20 años, al perder la economía campesina indígena todo papel productivo regional y nacional. Hasta 1976, fecha en que se realizó el Censo Agropecuario, todavía era alta la importancia relativa de la producción campesina mapuche en ciertos rubros productivos. Como consecuencia de la reforma agraria y de las políticas pro campesinas de ese período los indígenas acumularon muchos animales. El censo mostró que en la producción de algunos rubros agrícolas los campesinos tenían un peso muy alto. Por ejemplo, en trigo, papas y leguminosas de grano seco. Lo mismo se podía observar en la producción porcina y ovina, en que los porcentajes de participación se situaban sobre el 50% de toda la producción regional<sup>38</sup>. Esta situación cambió radicalmente en los '80 y se acentuó en los '90. Todos los estudios y el último Censo Agropecuario (1997) muestran el papel cada vez más marginal de las economías campesinas. En trigo, la alta productividad de las empresas trigueras del sur ha conducido a que la producción campesina no sea de interés, ni siquiera para los molinos locales que antes se abastecían de ella. En la producción de papas, porotos y otros rubros semejantes aún los campesinos controlan un porcentaje de la producción total, aunque la tendencia también apunta a sacarlos del mercado<sup>39</sup>. Tal como ya se señaló, los

---

38 Ver el estudio "Empresas y Campesinos" del Grupo de Investigaciones Agrarias de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano (1980). Se dividió el censo de 1976 según tipo de empresa, empresarial y campesina, y se estableció el porcentaje de la producción que provenía de cada una de ellas.

39 Como es bien conocido por la teoría de la economía campesina, en los períodos de crisis generalizada estos productores se ven compelidos a producir más y suelen servir de "colchón anticíclico". Fue lo que ocurrió en la década del '70 en Chile. Por ello en ese período hablábamos de "campesinización"; esto es, un aumento de los campesinos y de la producción campesina en el contexto de la producción agrícola global. Pasado el momento de crisis y recompuesta la agricultura comercial, la actividad campesina tendió nuevamente a ser marginalizada.

los préstamos de Indap a pequeños agricultores mapuches de la Región de La Araucanía consiste principalmente en semillas de trigo u otra semilla de siembra tradicional y abono.

Nuestro último estudio de 1998 muestra que se ha consolidado un esquema productivo de subsistencia más cerrado que el de hace unos años. El esquema consiste en 1,5 hectáreas de trigo, 0,5 ha de papas, maíz y leguminosas, 0,5 ha de huertas y otras tierras destinadas a hortalizas y siembras directas para el hogar, y el resto a pastos para la ganadería. La estructura productiva sigue estando concentrada en el autoconsumo familiar. El ciclo de productos como el lupino, la arveja y la remolacha que en la década del '80 significó un principio de orientación hacia el mercado, se ha terminado o ha disminuido sensiblemente.

La estrategia de autoconsumo o subsistencia agrícola que aquí señalamos, y que hemos detallado en otros trabajos<sup>36</sup>, es la explicación de la extrema pobreza rural. Si se valoran los productos de subsistencia a los precios del mercado las familias están por debajo de las líneas de pobreza. Muchas veces esto implica que tienen un nivel de alimentación aceptable<sup>37</sup> y seguro, a pesar de no disponer de ingresos monetarios.

La pobreza de subsistencia tiene numerosas consecuencias sociales, políticas y culturales. En primer lugar conduce a cerrar a la sociedad indígena en sí misma. Se refuerzan lazos no monetarios entre las familias, se endurece el entorno y se posibilita un aumento de las ideologías relacionadas con la emergencia étnica antes anotada. La relación con la sociedad global es muy baja y con el Estado central más baja aún. Esto conduce a que se refuercen casi exclusivamente los lazos de clientelismo local, ya que en ellos se fundamenta la capacidad de reproducción. Las relaciones clientelistas de las comunidades con las autoridades locales caminan paralelas con la emergencia indígena y no necesariamente son contradictorias. Esto conduce a que se pueda votar por los caudillos políticos locales con quienes se tiene una relación de dependencia frente a la subsistencia y, a la vez, se pueda estar de acuerdo con acciones reivindicativas, e incluso violentas, que ponen en acción las organizaciones y comunidades emergentes.

La extrema pobreza de las comunidades indígenas rurales tiene un papel simbólico expresivo. Los indígenas urbanos, los no indígenas que observan con

---

36 Ver Bengoa, José (1999), *Historia de un conflicto. El Estado y los mapuches en el siglo XX*, Editorial Planeta, capítulo 7, La gente del trigo.

37 La diferencia entre la canasta de alimentos nacional, rural e indígena es evidente y conlleva estas distorsiones: muchas veces las familias indígenas poseen abundancia de harina, papas, hortalizas, legumbres y huevos. Al medir ingreso, la encuesta Casen los debe calificar por debajo de la extrema pobreza, ya que no hay ingresos monetarios e incluso la valorización de los productos de autosubsistencia es muy baja. Con esto no quisiéramos señalar que las personas y familias no son pobres, pero es evidente que se trata de un tipo de pobreza diferente de la urbana.

## 2.2 Pobreza rural y migración urbana

Este conjunto de elementos, y por cierto muchos otros, explican quizá dos fenómenos que se han acelerado en los últimos 15 años: migración urbana y pobreza rural.

La población indígena de la IX Región de La Araucanía ha decrecido su nivel de ingreso. Es la región donde aumentó la indigencia en un período de alto crecimiento económico del país. Así, entre 1990 y 1992 la indigencia disminuyó de un 15,5% a un 9,7%. En 1994 bajó a un 8,8% y en 1996 volvió a subir al 9,7%. Igual fenómeno ocurrió con la pobreza<sup>33</sup>. En 1998 el 14,6% de los pobres del país se concentraba en esta región y de ese total más de un 80% correspondía a población mapuche<sup>34</sup>.

Dos consecuencias de este fenómeno son el refugio en la subsistencia y las migraciones:

### a. *Refugio en la subsistencia*

Los indígenas chilenos del sur, los mapuches, se han refugiado en la subsistencia al igual que un sector importante de campesinos. Frente a las modernizaciones las alternativas que se presentan son o vender la tierra e irse al pueblo, o refugiarse en lo que se conoce: la subsistencia.

La alternativa de la modernización agrícola es puntual. En una investigación que realizamos en la actualidad en las Regiones del Bío Bío, La Araucanía y Los Lagos se puede ver que los programas apoyados por el Estado y que han significado una real modernización productiva son muy parciales y afectan a poca población<sup>35</sup>. El 87% de

---

33 Encuesta Casen 1998, Mideplan. Es interesante mostrar que cuando la aceleración del crecimiento del país disminuye (entre 1996 y 1998), se produce una nueva pequeña disminución de la extrema pobreza rural. No es el momento para hacer una disgresión teórica, pero es necesario tener en cuenta que la pobreza de autosubsistencia rural no se comporta necesariamente al mismo ritmo que el crecimiento económico del país. Más aún, lo que puede ser bueno para el país no siempre es bueno para este sector.

34 La población mapuche rural corresponde a 230 mil personas que viven en comunidades o localidades homogéneas; es decir, donde habitan predominantemente mapuches. El estudio que realizamos (Proyecto Fondecyt N° 197 11 25, resultados preliminares) señala que en 1998 el 72% de las familias mapuches se encontraba bajo la línea de pobreza. Ver *Censo Nacional de Comunidades y Localidades mapuches*, op. cit.

35 Como parte del mismo proyecto de investigación hemos visitado los siguientes proyectos: producción de bulbos de flores en el lago Lleu-Lleu (comuna de Tirúa); desarrollo campesino o Proyecto Holandés (comunidades de Purén y Lumaco); comercialización de leguminosas de grano seco (comuna de Lumaco), y desarrollo campesino, central comercializadora de productos agrícolas (comuna de Nueva Imperial). El Programa de Desarrollo Campesino, Prodecam, conocido como Proyecto Holandés ha sido el esfuerzo de mayor envergadura en cuanto a inversión en comunidades y áreas indígenas de la Región de La Araucanía. Este concluyó hace dos años y es necesario evaluar con detalle si sus intervenciones tuvieron efectos y sustentabilidad en el tiempo.

La cuestión forestal se ha transformado en el asunto más complejo de la cuestión indígena rural. Allí hay una contradicción entre un sistema de vida de alta vulnerabilidad y un sistema productivo, gran industria, arrasador. El sistema forestal utilizado en el sur de Chile ha sido ideado para áreas desérticas. Es decir, se trata de un bosque de alta densidad, cercado de cierros, sin vegetación competitiva, en la medida de lo posible, de crecimiento rápido y corte mecanizado y a tabla rasa una vez que está maduro. Es un bosque no compatible con las comunidades humanas. Estas son vistas como un peligro para el bosque, tanto por los incendios forestales que pueden cometer, como por todo tipo de depredación, ruptura de cercos, etc.

En el sur de Chile no se ha implantado un modelo o sistema de bosque integrado a las comunidades humanas, con especies de diverso crecimiento, con combinación posible de pastoreo, silvopastoreo, y con un sistema de cosecha continuo, sin ruptura de la carpeta de cobertura, como es la mayor parte de los bosques europeos.

Por otra parte, se ha producido la paradoja de que la actividad forestal es la única actividad industrial exenta de la realización de estudios de impacto ambiental. La plantación de un bosque de cientos de hectáreas tiene una serie de impactos sobre las comunidades humanas, que va mucho más lejos del que puede tener un camino, una obra pública, una pequeña o mediana empresa. Todas ellas tienen la obligación de realizar un estudio de impacto ambiental y someterse a la ley de bases del medio ambiente, que rige y controla el sistema medioambiental en el país. Al considerarse el bosque una actividad semiagrícola, esto es silvícola, ha quedado exento de dicha exigencia.

La consecuencia de este fenómeno ha sido el cercamiento de las comunidades campesinas y de las comunidades indígenas por las plantaciones de bosques<sup>32</sup>.

Las políticas indígenas de los próximos años deberán ser al mismo tiempo políticas forestales. La alternativa de la "reconversión forzosa" no pareciera ofrecer un camino pacífico, por lo que es preciso encontrar nuevos derroteros de políticas públicas para el área.

---

32 El origen de la violencia del último período de movilizaciones indígenas se encuentra en este proceso de "cercamiento". Se puede sobrevolar la zona de la Cordillera de la Costa (comunas de Lumaco, Purén y en general la Provincia de Malleco) y ver gráficamente que en medio de las plantaciones hay espacios secos, áridos, muchas veces sin caminos de acceso. La Comisión Verificadora de los Sucesos de Lumaco formada por el presidente del Colegio de Periodistas, el obispo auxiliar de Temuco, dos rectores de universidades, abogados y medioambientalistas, visitó las comunidades en conflicto y se encontró con una situación muy compleja. En Pichi Loncoyán, comuna de Purén, había una comunidad "viviendo" en lo alto de una colina, con tierras absolutamente erosionadas y rodeada de empresas forestales que, incluso, no la dejaban salir por sus caminos que eran cerrados con candados. Llegamos a la conclusión que se trataba de "comunidades acosadas". Sin aprobar ni justificar ningún camino violento de resolución de conflictos, no cabe duda que la presión forestal sobre las comunidades es, en sí misma, una violencia muy fuerte. No existe legislación que regule esta situación. Ver "Informe de la Comisión de la Sociedad Civil para Observar los Hechos de Lumaco". Santiago de Chile, 1997.

producción, que ése es el ámbito tecnológico en que se mueven y actúan, se plantea un desafío fundamental en la definición de políticas públicas. Una vez más la política económica indígena rural más importante no está en el ámbito sectorial sino en el macro.

c. *Expansión del capital forestal y “reconversión forzosa” de la agricultura del sur de Chile*

Este ha sido en el caso chileno el principal fenómeno de los últimos 15 a 20 años. Zonas enteras se han reconvertido ya sea desde el bosque nativo deteriorado, o directamente desde la agricultura a las plantaciones de pinos y eucaliptus.

En la primera fase plantadora se cubrieron áreas desertificadas, como las arenas de la Isla de la Laja, Nacimiento, la parte norte de la Cordillera de Nahuelbuta y la Provincia de Arauco. En ambos lugares se establecieron “polos de desarrollo” consistentes en plantas de celulosa y tratamiento de la madera. Esta primera fase fue regulada por el Estado, planificada y posteriormente privatizada, pero continuó con los lineamientos preestablecidos. En la segunda fase plantadora, aproximadamente desde 1980 en adelante, se comenzaron a plantar áreas que antes poseían otros destinos agrícolas y que por diversas razones –precio principalmente– se habían marginalizado. En la comuna de Los Sauces se pueden observar predios donde colinda la producción triguera tradicional con los nuevos bosques de eucaliptus. En esta fase ha operado simplemente el mercado sin existir ningún tipo de regulación, planificación o reflexión sobre el impacto de las inversiones.

Muchas comunidades campesinas e indígenas se han visto “cercadas” por las plantaciones, con las consecuencias conocidas de empobrecimiento de las tierras; sequedad, producto de la sustracción de agua subterránea de la masa vegetal colindante; efectos de los pesticidas sobre las personas<sup>30</sup>, cierros de los bosques que impiden el paso, falta de trabajo para la mano de obra local, etc.<sup>31</sup>.

---

30 La aparición de malformaciones congénitas en niños nacidos en el Hospital de Tirúa es un fenómeno nuevo e indelible. Hay numerosos informes sobre el efecto de plaguicidas y pesticidas, diseminados en forma aérea sobre las poblaciones aledañas y, en particular, sobre las mujeres embarazadas.

31 No es correcta la idea generalizada de que la plantación de bosques artificiales produce mayores requerimientos de mano de obra. Ello se pudo ver claramente en Tranaquepe, comuna de Tirúa. La antigua hacienda controlaba un gran espacio de vegas y cerros. Numerosos agricultores sin tierra de la zona efectuaban medierías en ellas, las que eran una de las fuentes de trabajo más importantes de la comuna. La empresa Volterra adquirió el predio y “sembró” eucaliptos con las metodologías y técnicas más modernas (curvas de nivel, sistemas prediseñados de cosecha, etc.). El resultado ha sido un aumento evidente de desocupación en la zona. El bosque una vez plantado debe esperar muchos años para ser cosechado. El cuidado está a cargo de unos pocos guardabosques y la cosecha se realiza mecánicamente con muy poca mano de obra y, además, especializada.

Lo más probable será que las políticas de modernización, entendida como altas tasas de crecimiento económico e inversión, continuarán en la década que recién comienza, por lo que el desafío de las modernizaciones para las poblaciones indígenas seguirá siendo el principal.

*b. Apertura del comercio exterior y globalización*

A comienzo de los años '90, pero sobre todo con la asociación al Mercosur, se percibieron las graves consecuencias que amenazaban la permanencia productiva del campesinado. Los precios del trigo y productos básicos que producen los campesinos mapuches se han visto afectados fuertemente. La importancia de estos precios para los pequeños productores indígenas es muy superior a lo que se obtiene por la vía de subsidios y aportes directos del Estado. En el caso mapuche, la tendencia de los últimos diez años, por ejemplo, ha sido hacia el encerramiento de la producción triguera a la subsistencia familiar<sup>28</sup>. Prácticamente no se produce trigo para la venta. Sólo se comercializan pequeños volúmenes en momentos de contingencia en los mercados locales.

Las investigaciones que estamos realizando concluyen que no se han encontrado rubros agrícolas masivos que posibiliten hablar de reconversión. Hay áreas, como Chiloé por ejemplo, que han encontrado una opción en la industria salmonera y de producción artificial de mariscos. En la zona central pareciera que existen algunas líneas de reconversión campesina, como el tomate industrial y las hortalizas finas. Pero en el caso de los campesinos del sur, y en particular de la agricultura mapuche, no pareciera encontrarse un conjunto de productos demandado por el mercado o sobre el cual pueda construirse una demanda.

La globalización productiva, que parece no tener vuelta atrás, pone un punto de interrogación sobre las posibilidades de desarrollo de la agricultura tradicional en pequeña escala<sup>29</sup>. En la medida que los mapuches están históricamente ligados a esa

---

28 En 1966 Alejandro Saavedra señalaba que de 45 casos sólo 18 no vendían trigo, el que dedicaban casi exclusivamente a la subsistencia. Sólo el 26,1% de las familias tenía una alta orientación hacia el autoconsumo y el 45,6% una baja orientación. En 1981, nuestro estudio condujo a concluir que el 57% ya tenía un alto nivel de autoconsumo y en el de 1998 concluimos que el 73% tiene una alta orientación hacia el autoconsumo agrícola. Los bajos niveles de autoconsumo, esto es, empresas campesinas que podrían ser catalogadas de comerciales disminuyen desde un 45% en 1966, a un 30,5% en 1981 y a un 18,6% en 1998. Ver Saavedra, Alejandro. *La cuestión mapuche*. Santiago. Iciria. 1971, pág. 66 y siguientes. Bengoa, José (1982), *Economía mapuche*. Santiago, PAS, pág 141. Proyecto Fondecyt N° 197 11 25 (resultados preliminares).

29 Tal como se señala en este trabajo, en la actualidad las economías de escala son las que permiten obtener rentabilidad en los rubros de la agricultura tradicional. Los rendimientos de trigo en el sur de Chile en empresas agrícolas eficientes superan los 80 quintales por hectárea y en algunos casos se logran cifras impensables hace pocos años. En cambio, los campesinos tienen un promedio de 12 quintales por hectárea y los adscritos al PTT uno de 14,5. Esta relación de rendimientos se repite en diversos rubros.

Esta “hipótesis de trabajo” se sustenta en numerosas evidencias indispensables de asumir a la hora de repensar las políticas públicas dirigidas hacia los pueblos indígenas, o a la hora de concordar con ellos un esquema de acción pública, dos opciones que se jugarán en el futuro.

a. *Proceso de modernización acelerado del país*

Este proceso hacía improbable la permanencia en el mediano y largo plazo de los campesinos tradicionales, incluyendo a los agricultores mapuches del sur de Chile<sup>25</sup>. Para muchos analistas la población rural, como se ha dicho, debería transitar rápidamente a porcentajes semejantes a los de países desarrollados<sup>26</sup>. La migración de los jóvenes indígenas y campesinos a las ciudades no sería un problema, sino una situación lógica, consecuencia de la modernización acelerada del país.

Esta definición estratégica es fundamental para la toma de decisiones sobre políticas indígenas rurales. Muchas veces ello no es comprendido cabalmente, lo que conduce al establecimiento de políticas altamente contradictorias y cuyos efectos se anulan entre ellos<sup>27</sup>.

---

Grupo de Investigaciones Agrarias, Santiago, 1999. En ella se aprecia que si bien hay algunas pequeñas áreas en que los pequeños productores se han modernizado, en el conjunto de la agricultura se mantienen las formas tradicionales de producción. Esta investigación lamentablemente no incluyó la IX Región de La Araucanía, por decisión administrativa, lo que habría significado niveles promedios mucho más bajos que los obtenidos en el país.

- 25 Por ejemplo, la política de modernización de la comercialización ganadera constituyó una catástrofe económica para los pequeños productores. Presionado el gobierno chileno por los ganaderos modernos de Osorno, principalmente, debió legislar en torno a la tipificación y precios diferenciados de la carne. Esto significó que en las ferias se pagaran por el ganado de los pequeños productores los precios más bajos. La caída de los ingresos provenientes de la ganadería comercial mapuche en los últimos diez años ha sido de un 32%, según los datos que manejamos de nuestras encuestas. Esto ha conducido a una disminución notoria de la masa ganadera bovina, equivalente a un 28% entre 1981 y 1997, fechas de nuestros estudios comparativos. Son procesos silenciosos que muchas veces afectan de manera más profunda las economías indígenas que los procesos aparentes debatidos en los periódicos.
- 26 El censo de población de 1992 estimó a la población rural en 2.207.996 personas, lo que equivale al 16,54% de la población total (13.348.401). Sin embargo, un estudio realizado en Mideplan por el sociólogo Carlos Calderón muestra que se debería contabilizar como rural al 24,3% de la población del país, ya que el censo determinó como urbanos a una serie de caseríos y lugares de carácter rural. Si esta cifra es correcta, la población rural sobrante ascendería a un 5% de la población, según el censo, o a más del 10%, ya que las tasas de ruralidad de los países desarrollados se ubican en torno al 10% de la población total.
- 27 Por ejemplo, el promedio nacional de edad de los productores atendidos por el Programa de Transferencia Tecnológica es de 52 años. En la Región de La Araucanía es de 54,6 años. Esto significa que la “moda” del productor beneficiario del programa es un hombre maduro o viejo, abuelo, que ha pasado en el campo toda su larga vida. Es un productor que sabe hacer sus cultivos tradicionales y que tendrá muy poca propensión a la innovación. Según nuestros datos, es un agricultor ágrafo (67% con sólo 4º básico o menos). No asumir este hecho es desastroso para un programa que pretende desarrollar cambios tecnológicos, e innovar tecnologías y métodos de organización. Igualmente sería equivocado no asumir la migración juvenil.

## 2.1 El fin de la vida rural

La apertura comercial al exterior y la integración económica han provocado un enorme cambio en la agricultura tradicional y en especial en la agricultura regional del sur de Chile. Podríamos suponer que estamos en la antesala del fin de la vida rural tradicional, tal como la conocimos durante un largo período de la historia de Chile, y en algunos casos durante toda su historia. Están quedando obsoletas las formas de vida más antiguas que existen en nuestra sociedad<sup>21</sup>.

En numerosos círculos del país al comenzar la década de los '90 se adhirió a la tesis del fin del campesinado o fin de la vida rural. En un seminario acerca de la transición en Chile al que asistían políticos e ideólogos de todo el espectro político del país, se señaló que el sector agrícola tradicional estaba a punto de "ingresar a la UTI" (Unidad de Tratamientos Intensivos)<sup>22</sup>. Las predicciones acerca del desarrollo del país permitían predecir que el sector campesino tradicional no lograría adecuarse en forma masiva a la nueva tendencia y debería vender sus tierras y trasladarse a las ciudades. El Ministro de Hacienda, Eduardo Aninat, en una de sus primeras intervenciones públicas en 1994, señaló que la población rural debería disminuir fuertemente en el próximo período llegando a una proporción semejante a la que existe en los países desarrollados. Quizá sin hacer explícita esta "tan fuerte hipótesis", consideramos que se transformó en la "hipótesis de trabajo" de las políticas públicas<sup>23</sup>. Por ejemplo, el Instituto de Desarrollo Agropecuario, Indap, estableció una distinción entre campesinos viables y no viables, que se convirtió en una palanca práctica de discriminación entre quienes debían permanecer en el campo y quienes, en algún plazo no determinado, deberían cambiar su lugar de vida<sup>24</sup>.

---

que el Estado dirige a los pequeños agricultores. Por lo general, las políticas sectoriales han sido paliativos muy débiles, frente a las políticas globales que afectan al sector agrícola tradicional. Por muy grande que sea el Fondo de Desarrollo no tiene ningún impacto en comparación con políticas de precios de productos agrícolas producidos por los campesinos; frente a megaproyectos, inversiones forestales, política de fomento pesquero, expansión minera, etc. El impacto de cambios en los precios agrícolas es mayor que cualquier fondo manejado sobre la base de proyectos.

21 Esta ha sido la hipótesis de un proyecto de investigación apoyado por Fondecyt, desarrollado en los últimos tres años.

22 Ver Valdés, Juan Gabriel. "Transición a la Democracia en Chile", Actas de la Reunión de Trujillo, España, 1994.

23 Por razones políticas no se puede decir de modo desenfadado que deben terminarse los campesinos. Se usaban formas alusivas como "erradicar la pobreza rural", lo que para muchos era "erradicar del campo a los pobres rurales". Esto lo discutimos en su momento en un artículo denominado "La pobreza de los modernos". Ver Bengoa, José (1997), *La Comunidad Perdida*, Ediciones Sur, Santiago.

24 Al respecto, la política del Indap ha sido la más explícita. El director de la institución, lleno de confianza en la capacidad modernizadora del Estado, señaló que "los campesinos van a manejar sus predios con computadora a fin de siglo", planteamiento formulado seis años antes de terminar el milenio. La evaluación más completa sobre la situación campesina pertenece a Julio Berdegué, "Evaluación del Programa de Transferencia Tecnológica de Indap". Documento de Trabajo,

material de los oprobios y daños cometidos. A partir de esta constatación, como veremos más adelante, la política del Estado debería constituirse en el ámbito del reconocimiento, de la resolución de conflictos por medios pacíficos y consensuados, el diálogo, y la recuperación conjunta de los valores demandados. La emergencia indígena pone una situación compleja en la determinación de cuáles deberían ser las políticas a desarrollar por parte del Estado.

Quizá el principal cambio en las políticas indígenas tiene que ver con el cambio de interlocutor. El dirigente indígena tradicional ha cambiado radicalmente. Hoy día no es el dirigente agrario, muchas veces iletrado que se relacionó con el Estado. Hoy en día, y es el caso de Chile, es un dirigente que es miembro del movimiento panindigenista, que tiene formación educacional a veces universitaria, y que se relaciona tanto con el mundo urbano como con el rural.

## 2. Pobreza indígena y migraciones

Para el análisis de la cuestión indígena latinoamericana, y chilena en particular, es necesario estudiar un segundo aspecto: la vida rural, la pobreza indígena y las migraciones. En esta sección analizaremos aspectos relacionados con la situación que hoy viven los mapuches en el contexto del desarrollo socioeconómico chileno<sup>18</sup>. Ella se inserta en el marco de crisis de la agricultura tradicional, en el proceso de desplome de la vida rural, tanto mapuche como no mapuche, en el modelo de modernización implementado en Chile<sup>19</sup>. La actual insurgencia indígena del sur de Chile es consecuencia directa de esta situación estructural que escapa a las políticas sectoriales que un servicio del Estado pueda realizar<sup>20</sup>.

---

18 En este trabajo hablaremos exclusivamente de los mapuches que representan el 95% o más de los indígenas de Chile. Al hablar de mapuches incorporamos a todos los subgrupos regionales que en estos últimos años han optado por asumir identidades simbólicas diferenciadas: pehuenches, lafkenches o costinos, huilliches o del sur, etc. Los mapuches son aproximadamente un millón de personas. De ellos, 230 mil viven en comunidades o localidades indígenas en el sur del país.

19 En nuestra actual investigación comparamos la situación de los campesinos mapuches con los no mapuches. Las presiones que reciben ambos son semejantes, pero las respuestas son diferenciadas. Los campesinos no mapuches no perciben ninguna alternativa de permanecer en la tierra, por lo que se ven obligados a vender a las compañías madereras. Saben perfectamente, y así lo muestran decenas de entrevistas, que les espera un futuro lleno de inseguridades. No hay una visión positiva de la proletarianización y migración urbanas, sobre todo si se trata de personas de más edad. Pero no existe alternativa por lo que muchos, y en muchos sectores, han debido abandonar el campo. Los mapuches, en cambio, salvo los jóvenes, no tienen esa misma percepción, entre otras cosas porque las leyes indígenas de 1978 y de 1993 les impiden vender la tierra, salvo a otro indígena. En este caso lo que domina es el sentimiento de aprisionamiento o cercamiento.

20 Quizá en este punto la ley indígena de 1993 no fue suficientemente visionaria. Se creó un Fondo de Desarrollo para las comunidades indígenas, separado de las políticas agropecuarias

La demanda indígena, sin embargo, no se contenta solamente con reivindicar beneficios para quienes pertenecen a las comunidades indígenas, sino que propone crecientemente cambios que afectan al conjunto de la sociedad nacional y al Estado<sup>16</sup>.

Al proponer una sociedad multiétnica y multicultural los indígenas no sólo han cuestionado su propia situación de pobreza y marginalidad, sino que han cuestionado también las relaciones de dominación de la sociedad latinoamericana basada en la discriminación racial, la intolerancia étnica y la dominación de una cultura sobre las otras. Los indígenas han cuestionado las bases del Estado republicano latinoamericano, construido sobre la idea de “un solo pueblo, una sola nación, un solo Estado”<sup>17</sup>. La unidad artificial y colonial de pueblo, nación y Estado, presente en todas las constituciones latinoamericanas, ha negado la existencia de pueblos indígenas, la diversidad étnica y cultural de las sociedades del continente. El racismo latinoamericano se ha sustentado en esa ficción.

La emergencia de la cuestión indígena está significando una propuesta de democratización fundamental para el conjunto de la sociedad y el Estado latinoamericano. Por su carácter global tiene componentes utópicos importantes, lo que en muchos casos la ha transformado en un ideario de esperanza de cambio para muchas personas del continente en el momento actual.

En este contexto la reflexión sobre políticas indígenas se vuelve muy compleja. El Estado se encuentra ante un grupo social emergente que tiene demandas en permanente cambio. Por lo tanto, no se trata de solucionar tal o cual asunto particular, sino de responder a un movimiento de reconstrucción de su propia dignidad.

Los indígenas de hoy hunden cada vez más su problemática en la historia latinoamericana, o chilena en este caso, y demandan una restitución simbólica y

---

Argentina. La comunidad mapuche Katripayín contra YPF en Neuquén; la comunidad kolla contra la Provincia de Salta por la construcción del gaseoducto norandino Petrobrás; comunidades lhaka honhat contra el gobierno de la Provincia de Salta por la construcción del corredor bioceánico en la zona del Chaco.

16 Bien sabemos que los movimientos sociales más fuertes tienen un mensaje universal. La liberación de los esclavos, de los obreros, de los pobres, etc. siempre conlleva –a nivel del discurso, por cierto– la liberación del conjunto de la sociedad.

17 La Federación de Ganaderos del Ecuador publicó una solicitud a página completa en el Diario *El Comercio* de Quito, Ecuador, el 7 de julio de 1990, que dice lo siguiente: “Frente a los graves acontecimientos que están conmocionando al país y que ponen en riesgo la supervivencia de la nacionalidad ecuatoriana, la estabilidad democrática del Estado y el abastecimiento de alimentos básicos para el pueblo, manifiesta: 1. Declara su fe en la única nacionalidad constitutiva de la República del Ecuador, nacida del grandioso crisol del mestizaje hispanoamericano, del cual todo ecuatoriano debe enorgullecerse, aglutinando así la diversidad en la unidad”. Esta idea está presente en casi todos los países latinoamericanos. El “grandioso crisol” donde se habrían reunido todas las razas y todas las culturas hasta fundar una sola, la raza americana. Como se sabe, éste ha sido el discurso histórico de las elites criollas latinoamericanas y el fundamento de la discriminación racial.

Los indígenas han tenido históricamente demandas frente a la sociedad y el gobierno. Sin embargo, no siempre éstas ponían por delante los aspectos étnicos, esto es, la diferencia que existe entre la cultura indígena y la cultura global o criolla. Lo que caracteriza a la demanda indígena es combinar diversas peticiones de orden económico y material con la exigencia de respeto por la diversidad cultural y **crecientemente gestión** de la propia especificidad étnica. Cuestión indígena y demanda indígena son dos conceptos claves para entender la nueva situación que denominamos “emergencia indígena en América Latina”.

La cuestión indígena se ha establecido en las agendas políticas. Los gobernantes o candidatos a gobernar deben, hoy por hoy, proponer caminos de entendimiento o solución frente a la demanda indígena. Pero en los últimos años el asunto ha rebasado absolutamente el plano estatal. Las relaciones entre empresas y grupos indígenas han comenzado a preocupar a muchos sectores empresariales. Un artículo reciente señala al respecto:

*“Tomar en cuenta la opinión de los indígenas es un factor decisivo para el éxito o fracaso de una empresa cuando se trata de invertir dentro de lo que se considera su territorio en América del Sur. La historia demuestra que ignorarlos puede llevar al fracaso cualquiera iniciativa y afectar irremediabilmente la imagen corporativa a nivel internacional”<sup>15</sup>.*

---

15 “Hasta la vida por la tierra. Empresas vs Indígenas en América Latina”, por Inés Chocano La Rosa. Reproducido por el Diario *El Mercurio*, Documentos, sábado 20 de febrero de 1999. Las publicaciones empresariales comienzan a llamar la atención sobre este fenómeno. La cantidad de conflictos entre empresas y comunidades indígenas no es despreciable. Un listado, a pesar de que no es necesariamente completo, sería el siguiente:

Colombia. La comunidad uwa contra la empresa Occidental por exploración petrolera (se puede ver el caso en el Grupo de Trabajo de Poblaciones Indígenas de ONU, Ginebra, 1998); Comunidad emberá katio contra la empresa Urrea por represa hidroeléctrica.

Ecuador. Juicio de las comunidades del oriente contra Texaco por la contaminación realizada entre 1971 y 1990. Las comunidades del oriente contra Arco, por explotación petrolera.

Perú. La comunidad ashuar contra Texaco por derrames petroleros. La comunidad achoa contra Arco por explotación petrolera.

Bolivia. La comunidad ayorea y chiquitanos (indios chiquitos) contra el gobierno por construcción de hidrovía; las comunidades guaraníes, ayoreos y chiquitanos contra el gobierno por gaseoducto.

Chile. Pehuenches contra Endesa por construcción de represa; comunidades aymaras contra empresas mineras por captaciones de aguas subterráneas.

Venezuela. Comunidades indígenas de la Gran Sabana Imataca y la Paragua contra el gobierno por la instalación de un tendido eléctrico entre Venezuela y Brasil; comunidades indígenas de Imataca por explotaciones mineras en su región.

Brasil. Comunidades xerente y karajá contra la construcción de la hidrovía de Araguaia Tocantins y la hidroeléctrica de Lajeado; comunidades terena, guató, kaviewev y parecí por el gaseoducto de Urucum; Guaraní Tuqui contra el Estado por la construcción de la represa de Itaparaca; guaraníes, kangan, y ge por la construcción de la represa de Porto Primavera; diversas comunidades por la construcción de la represa de Tukurui.

Paraguay. El pueblo mbya guaraní contra el Estado por Yaciretá; las comunidades de chamacoco, angait, lengua, aveguaraní, maca, toba-com, contra el Estado por la construcción de la hidrovía Paraguay-Paraná.

Paradójicamente en la década en que las economías latinoamericanas estuvieron en la peor situación, los sectores más marginados y excluidos tuvieron la posibilidad de adquirir mayores niveles de conciencia sobre sus derechos<sup>11</sup>.

La década del '90 se inaugura con el levantamiento indígena del Ecuador en mayo de 1990 y tiene en el alzamiento del Ejército Zapatista en Chiapas, el 1° de enero de 1994, su punto más alto y expresivo<sup>12</sup>. De diverso modo, de acuerdo con las propias características locales, la emergencia indígena ha ocurrido en casi todos los países de América Latina<sup>13</sup>.

Resultado de estos procesos es que los indígenas hoy son un actor principal en la escena político-social latinoamericana. La cuestión indígena ha debido incorporarse a las agendas políticas de todos los programas de gobierno latinoamericanos, en especial en países donde la población indígena es importante. Aunque a muchos sectores de las elites dominantes latinoamericanas no les guste esta temática, o la encuentren "exagerada", no pueden menos que incluirla en sus programas de gobierno<sup>14</sup>.

La cuestión indígena es un concepto neutro que denota la aparición de la temática étnica en las sociedades latinoamericanas, pero posicionada de un modo nuevo. La cuestión indígena conlleva la existencia de nuevos actores indígenas, organizaciones étnicas, reuniones y declaraciones de carácter etnicista, acciones de reivindicación, movimientos étnicos y, en fin, un conjunto de demandas en que el carácter indígena aparece como central.

---

11 "Nos han dicho que ésta es una década perdida para América Latina, nosotros les decimos que ésta es una década ganada para los indios ecuatorianos". Discurso de Luis Macas, dirigente de la Conaie en el "Encuentro del movimiento popular: desafíos para el 2000", organizado por el Servicio Universitario Mundial, WUS. Quito, 23 de noviembre de 1991. Ver el libro *Actores de una década ganada. Tribus, comunidades y campesinos en la modernidad*. Comunidec, Quito, Ecuador, 1992.

12 Recordemos que el alzamiento zapatista ocurrió el mismo día que México ingresó al Nafta, acuerdo de comercio con Estados Unidos y Canadá, y que el gobierno de Salinas de Gortari interpretó como el ingreso de México a la modernidad.

13 Quizá la única excepción es Perú, donde la violencia del conflicto guerrillero de Sendero Luminoso ha impedido el surgimiento de la cuestión étnica. La Conferencia Permanente de los Pueblos Indígenas del Perú se formó recientemente en Cuzco el 5 de diciembre de 1997. Es de la mayor importancia hacer esta salvedad, ya que se trata de uno de los países con mayor presencia indígena en el nivel social, demográfico y cultural, pero que no se ha podido expresar de modo político. La presencia de una guerra desatada en la sierra, que reivindicaba la tradición clasista revolucionaria, impidió el surgimiento de movimientos basados en la afirmación étnica.

14 No existe discurso más cotidiano y típico en América Latina que aquél que dice que "está de acuerdo con resolver los problemas indígenas", pero que no le parece bien "esa forma exagerada de encararlos" por parte de los dirigentes indígenas y sus apoyadores indigenistas. Durante muchos años, dedicarse a los asuntos indígenas en América Latina fue "bien visto" por la sociedad criolla. Era un signo de cultura y muchos "patriarcas del país" fueron buenos coleccionistas de arqueologías indígenas (huaqueros) y artesanías. Incluso en algún momento posar de indigenista tuvo réditos culturales. Afortunadamente la nueva emergencia indígena está terminando con estas "buenas costumbres".

base, las mujeres y otros grupos que expresan nuevas identidades<sup>8</sup>. Junto con el llamado ingreso de América Latina a la modernidad y a los procesos globales, han estallado las más antiguas identidades que se remontan al tiempo precolombino.

Los indígenas de hoy, en forma imaginativa y a veces maravillosa, recrean un discurso acerca de lo que ha sido nuestro continente, y también acerca de lo que ellos han sido y son. Es el surgimiento de nuevas identidades. Son discursos sobre el pasado llenos de ideas sobre el futuro. Son apuestas a una combinación de discursos recuperados de las más diversas culturas que componen la actual modernidad. Son los discursos que entusiasman a buena parte de nuestra América, porque reúnen la tradición milenaria de nuestras culturas, con la necesaria apuesta a vivir en el futuro y en la modernidad<sup>9</sup>.

En los años '80 comenzó un lento y silencioso proceso de organización indígena. Ligado muchas veces a la educación popular, las organizaciones indígenas fueron adquiriendo una conciencia étnica<sup>10</sup> más allá de los problemas económicos, sociales y políticos que los aquejaban. En este proceso de toma de conciencia, jugaron un importante papel las organizaciones indígenas, las organizaciones no gubernamentales, ONG, y las iglesias influidas por la Teología de la Liberación.

---

8 La única excepción en toda América Latina la expresan los funcionarios públicos, agentes de la salud, profesores y maestros; personal administrativo del Estado que se moviliza por la mantención de sus mínimos niveles de vida. Aunque es el movimiento de mayor agresividad en casi todos los países es el que muestra menos perspectivas de futuro. Reivindican solamente mantener lo que fueron.

9 Por cierto no es el único discurso globalizador que hoy trata de transformarse en la "voz de la tribu" en América Latina. Cercano al área de influencia norteamericana se tiende a imponer un extraño concepto de latino, marcado por la experiencia migratoria a los Estados Unidos y del que el área caribeña, que no tiene continuidad indígena. Latino tiene un fuerte componente de identidad cultural, pero no ha ingresado en el ámbito de lo político y social. Por cierto hay muchas otras identidades, pero debemos convenir que la mayor parte de los discursos "latinoamericanizantes" o "latinoamericanistas" está en evidente crisis.

10 Denominamos conciencia étnica a la autopercepción de un grupo humano de poseer diferencias culturales profundas con el resto de la población (historia, lengua, religión, tradiciones, e incluso raza), y postular colectivamente su derecho a mantener esas diferencias; esto es, a no asimilarse culturalmente. En todo este trabajo hablamos de indígenas como los pueblos originarios de América Latina, siguiendo la definición tradicional y práctica de Martínez Cobo que dice: "Las poblaciones indígenas están constituidas por los descendientes actuales de los pueblos que habitaban el presente territorio de un país total o parcialmente, en el momento que llegaron a él personas de otra cultura u origen étnico provenientes de otras partes del mundo y que los dominaron y los redujeron, por medio de la conquista, asentamiento u otros medios a condición no dominante o colonial; que viven hoy más en conformidad con sus particulares costumbres y tradiciones sociales, económicas y culturales que con las instituciones del país del cual forman parte ahora, bajo una estructura estatal en que se incorporan principalmente características nacionales, sociales y culturales de otros segmentos predominantes de la población". Ver "Informe Preliminar del Relator Especial José Martínez Cobo" (Informe de Naciones Unidas E/CN. 4 Sub. 2 L. 566, párrafo 34) y nuestro trabajo donde se discuten estas definiciones "Los Derechos de las Minorías y los Pueblos Indígenas. El Debate Internacional", en *Diplomacia*, Nº 78, enero-marzo 1999, Santiago, Academia Diplomática de Chile, pág. 7-23.

Los años '30,'40 y '50 del siglo XX fueron el tiempo del indigenismo<sup>5</sup>. Muchos no indígenas hablaron a nombre de los indígenas, y durante las reformas agrarias en los años '60 fueron tratados por la sociedad y el Estado como campesinos. Durante décadas en muchos países la política nacional oficial consistió en sostener que “somos todos mexicanos, chilenos, bolivianos, guatemaltecos, ecuatorianos, peruanos, etc.”. Lo nacional recubrió lo étnico durante el período nacional populista<sup>6</sup>. En muchos casos se pensó que los indígenas habían desaparecido. En Chile, por ejemplo, la opinión pública, incluso las autoridades, pensaban que los indígenas no existían<sup>7</sup> o eran un grupo en extinción. En muchos otros países se los consideraba parte del folclor y no pocas veces se los usaban solamente en fotos y afiches para la propaganda turística. Los Estados utilizaban políticas paternalistas frente a grupos que no expresaban conflictividad.

La política indígena más común en el continente ha sido la no-política. Durante décadas en muchos países no ha habido política indígena, como un asunto separado y diferenciado de las políticas generales del Estado: vivienda, educación, salud, obras públicas, etc. Lo que el Estado hacía frente a esas poblaciones era marginal. Se aplicaban políticas de corte universal sin tomar el carácter específico de esas poblaciones. Los aspectos distintivos se relegaban al folclor. La política quedaba limitada a los sistemas locales de clientelismo que en el caso indígena han jugado un papel fundamental en los sistemas de subordinación. En muchos casos esta falta de políticas específicas condujo a pensar que la cuestión indígena ya no existía.

Los años '90 han sorprendido a los observadores de los procesos sociales latinoamericanos. Las tradicionales fuerzas sociales representativas de los obreros, la llamada clase obrera y el movimiento obrero, los estudiantes incluso, tradicionalmente combativos, han disminuido su presencia y en cambio la han aumentado los grupos indígenas, los sectores ligados a la protección del medio ambiente, los cristianos de

---

5 En todo este trabajo ocuparemos el concepto indigenismo en la acepción que le dio Aguirre Beltrán, el famoso antropólogo mexicano, “la realización de políticas para los indígenas dirigidas por no indígenas”. Habría que agregar que la novela indigenista sería aquella que habla del indígena y por lo general lo defiende denunciando sus condiciones de vida, escrita por personas no indígenas. La pintura y arte indigenista serían consideradas en igual sentido. Aguirre Beltrán, Manuel (1991), *Obra Antropológica Completa*. Fondo de Cultura Económica. México, tomo II, pág. 125 y siguientes.

6 En la versión de la izquierda marxista, lo clasista recubrió lo étnico. Los indígenas eran parte del proletariado agrícola o, a lo más, una suerte de “protoproletariado”, los siervos de la gleba, los oprimidos de colonización americana.

7 El censo de población de 1992 fue una sorpresa para muchos, ya que por primera vez se consultó sobre pertenencia indígena. Un millón de los 14 millones de chilenos dijo ser indígena. En Santiago habita casi medio millón de personas que se autoidentifican como indígenas. En el campo, en comunidades mapuches, hay una población de 230 mil personas. Ver Bengoa, José (1997), *Censo de Comunidades y Localidades mapuches*. Instituto Nacional de Estadísticas. Ediciones Sur. Chile.

indígena debe estar relacionada con la política agraria y forestal y el modelo de sustentabilidad que tiene este sector.

Al analizar la pobreza rural señalamos la importancia de las nuevas migraciones y de las relaciones campo-ciudad en el nuevo contexto del país. Constatamos la emergente situación de los indígenas urbanos, en especial de los que viven en Santiago, que ha cambiado la cuestión indígena y plantea nuevos desafíos en el diseño de políticas para el sector. En la tercera sección señalamos lo que han sido las políticas del Estado hacia los indígenas, los instrumentos utilizados y los desafíos que hoy se plantean. El principal de ellos es cómo responde el Estado a las demandas por autonomía, al ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Una política indígena moderna, se afirma, es aquella que asume la multiculturalidad de la sociedad como principio y el reconocimiento de los diferentes pueblos que constituyen las sociedades multiétnicas.

## 1. La cuestión indígena revisada: la emergencia indígena en América Latina

Uno de los asuntos sociales, políticos y culturales que más sorprende en América Latina en los últimos diez años es la “emergencia de la cuestión indígena”<sup>3</sup>. Los indígenas habían permanecido silenciosos y olvidados durante décadas o siglos. Ahora irrumpen con sus antiguas identidades cuando pareciera que se aproxima la modernidad al continente.

Al iniciar un trabajo sobre políticas indígenas con especial referencia a Chile, es necesario constatar la nueva realidad indígena latinoamericana –y en especial el nuevo discurso étnico elaborado en la última década– que permite hablar de un movimiento cultural panindigenista que abarca desde el extremo sur de América hasta el norte del continente. Lo que ocurre en Chile no puede comprenderse fuera de este contexto internacional más amplio.

Lo que se ha dado es una “reinención” de la cuestión indígena por parte de sus propios dirigentes. La realidad indígena actual, al terminar el siglo, no es la de las comunidades aisladas que estudió la antropología tradicional hace décadas (sociedades *folk*), sino una combinación cada vez más compleja de relaciones urbanas y rurales, con contactos y comunicaciones internacionales y en una permanente confrontación entre la tradición etnocultural y la modernidad<sup>4</sup>.

---

3 Este esfuerzo de renovación de la mirada sobre las cuestiones indígenas actuales fue el objeto de un seminario al que fue invitado el autor al Centro de Estudios Latinoamericanos, CLAS, de la Universidad de Cambridge, octubre-diciembre de 1998.

4 Llamaremos la atención en este trabajo al uso que los movimientos indígenas hacen de Internet, como una expresión importante de combinación de elementos de la tradición comunitaria con los de la modernidad y la tecnología de punta. Ver, entre otros sitios, [www.rehue.com](http://www.rehue.com)

recorrieron la región. Un año antes los indígenas brasileños habían acampado en Brasilia exigiendo ser reconocidos en la Constitución y, para la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, organizaron una asamblea alternativa, denominada Kareoka, de gran impacto mundial. En Colombia se llegó a un acuerdo de desmovilización del frente guerrillero Quintín Lame, del grupo indígena paese, que condujo a un acuerdo de paz favorable a los derechos indígenas. Se los reconoció en la Constitución colombiana, se ratificó el Convenio N° 169 de la OIT y se estableció una política frente a los “resguardos” indígenas. En Panamá se consolidaron los territorios autonómicos kunas, guambíes y emberás. En el año y día en que México entraba al Tratado de Libre Comercio se produjo la insurrección chiapaneca que se constituyó en el ícono del malestar indígena del continente. Las primeras declaraciones realizadas en lengua indígena y no en castellano muestran el nivel simbólico de ruptura al que había llegado la cuestión indígena. A pesar de que algunos líderes, y el principal vocero del zapatismo, no son indígenas, nadie duda de la raigambre étnocultural de ese movimiento que aún mantiene en jaque al poderoso Estado mexicano. Los acuerdos de paz de Guatemala han colocado al nivel más alto, quizá, la cuestión étnica, y han obligado al Estado de ese indígena país a reconocer una serie de derechos que hasta ese momento parecían impensables e irreconocibles.

Sería largo señalar la enorme ola de reconocimientos indígenas que hubo en América Latina en la década de los '90. En Chile se dictó una nueva legislación en 1993 en que si bien no se reconoce en la Constitución la existencia y derechos indígenas, sí se los reconoce en una ley específica. La existencia de reconocimiento jurídico a las comunidades indígenas, la constitución de un fondo de compra de tierras, la protección a las tierras indígenas y la institución del sistema de educación bilingüe y bicultural son algunas de las conquistas logradas por los indígenas en el contexto de la transición a la democracia chilena.

Al hablar de políticas indígenas, por lo tanto, es indispensable captar la nueva situación en la que se encuentran los pueblos indígenas del continente al comenzar el siglo XXI. El indigenismo fue producto de las ideas que la sociedad latinoamericana tuvo sobre los indígenas a comienzos del siglo XX. Esa situación cambió radicalmente y las políticas indigenistas del Estado han quedado obsoletas.

En la primera sección de este artículo analizamos lo que ha sido la emergencia indígena en América Latina. En la segunda sección<sup>2</sup> sostenemos que la pauperización de las comunidades indígenas tiene relación estrecha con el proceso de apertura comercial del país y la situación compleja que vive la agricultura tradicional en Chile y el mundo, en particular la de los productores campesinos. Cualquiera política

---

2 La mayor parte de esta sección es resultado del proyecto Fondecyt N° 197 11 25 que desde hace dos años realizamos con los estudiantes de antropología de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

## INTRODUCCIÓN

**E**l reposicionamiento de la cuestión indígena en la agenda política va de la mano de la “emergencia indígena” en América Latina. Se trata de la aparición de un discurso de nuevo cuño, acompañado de acciones y movilizaciones que han cambiado por completo la imagen de sumisión de las poblaciones indígenas latinoamericanas. El fenómeno no es sólo continental, ya que en muchas otras partes del mundo grupos minoritarios que se autodefinen como originarios del lugar –es decir, indígenas– han iniciado procesos de reconstrucción de sus identidades. Muchas veces éstas parecían olvidadas o sobrepasadas por la modernidad y las modernizaciones que la acompañan. Los dirigentes indígenas han sido capaces de reorganizar o recrear sus discursos en el nuevo contexto de modernidad y globalización de la década del '90.

Este cambio en los discursos y demandas indígenas tiene como consecuencia directa una transformación en las relaciones con el Estado. Las tradicionales políticas indigenistas de corte paternalista han sido superadas por una relación directa entre el Estado y los autodenominados pueblos indígenas. Se ha producido la “rebelión del interlocutor”. El Estado estuvo acostumbrado a actuar frente a personas sometidas, respetuosas, que aceptaban –a regañadientes sin duda– el espacio que se les ofrecía. Éste permitía sólo un cierto nivel de reproducción folclórica de la cultura, utilizado muchas veces con fines populistas o clientelistas. A cambio de ciertas dádivas, de mucha subordinación personal, de fuertes caudillismos locales, de acciones represivas si las circunstancias lo aconsejaban, la estructura de dominación étnica se mantenía inalterada en casi todos los países latinoamericanos.

Sin embargo, a fines de la década del '80 las cuestiones indígenas comenzaron a cambiar muy radicalmente en América Latina. En 1992, al “celebrarse” los 500 años del descubrimiento de América, los indígenas comenzaron a unir fuerzas en todos los países. Señalaron su rechazo al concepto de “descubrimiento”. Se produjeron decenas de encuentros panindigenistas<sup>1</sup> donde se formaron dirigentes y en los que se reformuló el texto del discurso indígena.

En Ecuador la situación explotó al comenzar la década de los '90 con el levantamiento indígena ecuatoriano. Los videos y documentos de lo que allí ocurrió

---

1 Un próximo libro del autor denominado *La emergencia indígena en América Latina*, editado por el Fondo de Cultura Económica, describe en detalle cada uno de estos procesos. Hablamos de panindigenismo, ya que se ha ido construyendo un discurso indígena común a todos los indígenas latinoamericanos. Los debates que se producen en Chile no son diferentes ni ajenos a los que ocurren en casi todos los países del continente.

# Políticas públicas y comunidades mapuches: del indigenismo a la autogestión

*José Bengoa*

## RESUMEN

En la primera sección de este artículo se analiza lo que ha sido la emergencia indígena en América Latina y en Chile. Consideramos que no es posible comprender lo que ocurre en el movimiento indígena chileno sin tener presente esta referencia internacional. En la segunda sección sostenemos que la pauperización de las comunidades indígenas tiene relación estrecha con la minifundización y el proceso de apertura comercial del país y la situación compleja que vive la agricultura tradicional y en particular la de los productores campesinos. Cualquier política indígena debe estar relacionada con la política agraria, con la expansión forestal y el modelo de sustentabilidad que tiene este sector. Al analizar la pobreza rural a continuación señalamos la importancia de las nuevas migraciones y de las relaciones campo-ciudad en el nuevo contexto del país. Constatamos la emergente situación de los indígenas urbanos, especialmente los que viven en Santiago, que ha cambiado la cuestión indígena y plantea nuevos desafíos en el diseño de políticas para el sector. En la última sección se señala lo que han sido las políticas del Estado hacia los indígenas, los instrumentos utilizados y los desafíos que hoy se plantean. El principal de ellos es cómo responde el Estado a las demandas por autonomía, al ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Una política indígena moderna debe asumir la multiculturalidad de la sociedad como principio y el reconocimiento de los diferentes pueblos que constituyen las sociedades multiétnicas.

■ José Bengoa es licenciado en Filosofía con estudios de Antropología y Ciencias Sociales. Es especialista en cuestiones campesinas e indígenas. Fue profesor de la Universidad de Chile hasta 1973, año en que fue exonerado. Desde esa fecha y en diversos períodos se desempeñó como docente de las universidades Autónoma de México, Católica del Perú, Católica de Ecuador, Indiana University en Bloomington, Estados Unidos, y University of Cambridge, Inglaterra. En la actualidad es profesor de la Escuela de Antropología y Rector de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano en Santiago. Ha publicado entre otros libros, *Historia del pueblo mapuche*, *Historia social de la agricultura chilena*, *La comunidad perdida y*, en 1999, *Historia de un conflicto. Los mapuches y el Estado chileno durante el siglo XX*.

---

**JOSÉ BENGOA** es Rector de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano de Santiago y miembro de la Subcomisión de Derechos Humanos y del Grupo de Trabajo sobre Minorías de Naciones Unidas, Compañía 2015, Santiago, Chile.

Fax: (56-2) 695 4824

Correo electrónico: rectoria@academia.cl