

VII Congreso Chileno de Antropología. Colegio de Antropólogos de Chile A. G, San Pedro de Atacama, 2010.

Política pública indígena en Chile: una mirada desde la Antropología del Estado.

Paolo Perasso, Maia Guiskin y Constanza Christian.

Cita:

Paolo Perasso, Maia Guiskin y Constanza Christian (2010). *Política pública indígena en Chile: una mirada desde la Antropología del Estado. VII Congreso Chileno de Antropología. Colegio de Antropólogos de Chile A. G, San Pedro de Atacama.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/vii.congreso.chileno.de.antropologia/66>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eYYc/phw>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Política pública indígena en Chile: una mirada desde la Antropología del Estado

Paolo Perasso
Maia Guiskin
Constanza Christian³⁰⁸

RESUMEN

Por medio de la observación crítica de las problemáticas transversales a los procesos y procedimientos de los fondos programáticos de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), este artículo reflexiona desde la Antropología del Estado acerca los principales resultados obtenidos en la “Evaluación de Procesos de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena –CONADI- y Propuestas para la Nueva Agencia de Desarrollo Indígena”, realizado por RIMISP en 2009-2010. Más allá de las falencias institucionales a nivel de prácticas concretas o lineamientos fundamentales, esta reflexión nos permite observar las dificultades constitutivas de las políticas públicas indígenas en Chile, y por medio de estas, la relación compleja entre el Estado y la presencia de alteridad en su interior.

Palabras claves: Antropología del Estado, políticas públicas, pueblos indígenas, CONADI.

ABSTRACT

Through critical observation of transversal problematic to the procedures and process of the programmatic funds of National Corporation of Indigenous Development (CONADI), this paper reflects from the point of view of Anthropology of the State on the main outcomes obtained in the study “Evaluation of the process of National Corporation of Indigenous Development (CONADI) and proposals for a new agency of indigenous development”, done by RIMISP in 2009-2010. Beyond the institutional mistakes at the level of tangible practices or fundamental frameworks, this reflection allow us to observe the constituent difficulties in indigenous public policies in Chile, and through them, the complex relationship between State and the presence of otherness within it.

Key words: Anthropology of the state, public policies, indigenous people, CONADI.

La Ley N°19.253 o Ley Indígena promulgada en 1993, establece la creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), institución encargada de promover el desarrollo de los indígenas en términos económicos, sociales y culturales. A lo

³⁰⁸ Los tres autores son Licenciados en Antropología Social de la Universidad de Chile (2009). Los correos electrónicos de los mismos son paoloperasso@hotmail.com; maia.guiskin@gmail.com y constanza.christian@gmail.com (respectivamente).

TOMO II – VII CONGRESO CHILENO DE ANTROPOLOGÍA
ANTROPOLOGÍA EN EL BICENTENARIO. RETROSPECTIVAS, INTERESES DEL
PRESENTE, APERTURAS

largo de sus 17 años de existencia CONADI ha evidenciado una serie de deficiencias técnicas y político-institucionales, que llevaron al gobierno de la presidenta Bachelet a plantear la posibilidad de poner término a sus funciones y crear una nueva agencia de desarrollo indígena.

Este trabajo surge a partir de la práctica profesional realizada por los autores en el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural-RIMISP durante los meses de marzo y abril del presente año. Se trabajó en el marco del proyecto “Evaluación de Procesos de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena –CONADI- y Propuestas para la Nueva Agencia de Desarrollo Indígena” solicitado por el gobierno de Bachelet, el cual constaba de varias etapas de trabajo. La práctica se centró en la tercera de estas fases, la que pretendía recoger la perspectiva sobre los procesos y procedimientos de las tres herramientas de CONADI: Fondo de Tierras y Aguas (FTAI), Fondo de Desarrollo Indígena (FDI), Fondo de Cultura y Educación (FCE), por parte de beneficiarios y ejecutores de la Corporación. Para esto se llevó a cabo un trabajo en terreno en la zona norte, centro y sur del país, en territorios con altos niveles de población indígena y con presencia institucional de CONADI, donde se aplicaron distintas técnicas cualitativas de recolección de información.

El carácter de las políticas públicas hacia los pueblos indígenas y sus formas de implementación nos hablan del lugar real que ocupan a nivel de Estado y sociedad las problemáticas indígenas. Por otro lado, indagar en las percepciones de los mismos beneficiarios sobre dichas políticas permite analizar el real impacto de las intervenciones estatales en la vida de los pueblos indígenas.

Pretendemos en este trabajo presentar los principales resultados obtenidos, para luego reflexionar desde la Antropología del Estado sobre sus implicancias. Planteamos que más allá de las falencias de tipo técnico o político, los resultados de la evaluación reflejan que no existe una voluntad política de incluir a los indígenas en su diferencia en un proyecto de país, y que los discursos sobre la “multiculturalidad” terminan constituyéndose en formas de dominación y de justificación de prácticas de exclusión.

En primer lugar, caracterizaremos la situación indígena en Chile en términos sociodemográficos, y haremos un recorrido por la legislación indígena chilena; en segundo lugar mostraremos en qué consistió la investigación realizada por RIMISP, para pasar luego a exponer algunos de los resultados, a nuestro juicio, más relevantes; en tercer lugar, haremos un recorrido teórico que pretende contextualizar las relaciones entre los Estados latinoamericanos y los pueblos indígenas, para poder así entender el lugar que ocupa hoy a nivel internacional el tema indígena y las problemáticas que se le asocian (Derechos Humanos, derechos colectivos versus derechos individuales); finalmente haremos una crítica, desde los resultados de la investigación y la contextualización anterior, al concepto de *multiculturalidad* acuñado por los gobiernos chilenos para definir su postura frente a la temática indígena.

Antecedentes

Características socio-demográficas de pueblos indígenas.

TOMO II – VII CONGRESO CHILENO DE ANTROPOLOGÍA
ANTROPOLOGÍA EN EL BICENTENARIO. RETROSPECTIVAS, INTERESES DEL
PRESENTE, APERTURAS

Según el Censo realizado en 2002 en nuestro país, 692.192 personas (4,6% de la población total nacional) pertenecen a alguna de las ocho etnias reconocidas por la Ley Indígena. De ese porcentaje, el 87,3% pertenece al pueblo mapuche (con 604.349 personas), 7% al pueblo aymara (con 48.501 personas), y 3% al pueblo atacameño (con 21.015 personas); mientras que el resto de pueblos indígenas (colla, rapa nui, quechua, yámana y alacalufe) suman en conjunto un 2,7% de la población indígena nacional (INE 2005: 12). Al respecto, cabe destacar la fuerte incidencia que tiene la gran cantidad de población mapuche sobre las cifras nacionales, así como en el diseño e implementación de las políticas públicas indígenas.

La población indígena se concentra principalmente en la Región de la Araucanía (29,5%), en la Región Metropolitana (27,7%), en la Región de los Lagos (con un 14,7%; dado que en el año 2002 aun estaba unida a la actual Región de los Ríos), en la Región del Bío-Bío (7,8%) y en la Región de Tarapacá (7,1%; dado que en el año 2002 aun estaba unida a la actual Región de Arica y Parinacota). Sobre la zona de residencia, cabe decir que si bien los pueblos indígenas presentan en general índices de urbanización por debajo de la población nacional (mientras el 64,8% de los indígenas vive en zonas urbanas y el 35,2% en zonas rurales, el 86,6% de la población nacional vive en zonas urbanas y el 13,4% en zonas rurales, INE 2005:18), es necesario enfatizar que en la actualidad la mayoría de los indígenas del país habita en zonas urbanas. Este último es un antecedente relevante para nuestro trabajo, considerando el fuerte sesgo ruralista que posee la actual Ley Indígena, y las evidentes críticas que durante el estudio surgieron al respecto, tanto de los funcionarios como de los beneficiarios indígenas y sus dirigentes.

Respecto al comportamiento migracional de los pueblos indígenas, éstos cambian su residencia mucho más frecuentemente que la población no indígena; pues según los datos censales de 2002, 39.390 indígenas (6,2% del total de migrantes nacional) cambiaron de residencia permanente entre 1997 y 2002. Respecto de las regiones que más atraen y más expulsan población indígena migrante, son la Región Metropolitana, Región de la Araucanía y Región de Los Lagos (que en 2002 aun estaba unida a la actual Región de los Ríos) (INE 2005:41). Ahora bien, en este último dato influyen fuertemente los migrantes mapuche, pues los datos censales muestran que en general los indígenas se mueven interregionalmente, pero dentro de una macro-zona cercana a su lugar de origen. Esto quiere decir que los indígenas del norte mantienen flujos migratorios principalmente entre la Región de Tarapacá y la Región de Coquimbo, cosa que no es mostrada en los datos generales de los pueblos indígenas debido al peso estadístico que poseen los mapuche.

Un dato relevante para nuestro estudio es el nivel de instrucción de los pueblos indígenas, siendo importante para la comprensión global de su situación actual, debido a que la educación es un buen indicador de sus condiciones generales de vida. Al respecto, cabe decir que el nivel de alfabetismo para la población general de Chile en 2002 fue de 96%, mientras que para los indígenas era de un 91,8%. Al desglosar estos datos en los pueblos específicos que entran en nuestro estudio, vemos que los mapuche poseen la tasa de analfabetismo más alta del país, con un 8,9%, seguidos por los aymara con un 5,7%, los quechua con un 4,7%, y los atacameños con un 4,6% (INE 2005: 71). Esto hace que la

TOMO II – VII CONGRESO CHILENO DE ANTROPOLOGÍA
ANTROPOLOGÍA EN EL BICENTENARIO. RETROSPECTIVAS, INTERESES DEL
PRESENTE, APERTURAS

región que concentre mayor cantidad de analfabetos indígenas en el país sea precisamente la Región de la Araucanía. Cabe decir que el analfabetismo también aumenta de manera alarmante, tanto para la población general como para la población indígena, en las zonas rurales. Ahora bien, al cruzar tasa de alfabetismo con grupos de edad se observa un claro avance en materia educacional y equidad indígena, pues mientras por cada 100 indígenas de 50 años o más hay 25 analfabetos, por cada 100 indígenas de entre 15 y 25 años hay 1,5 analfabetos (INE 2005: 75).

Es también importante profundizar los datos que nos entrega el análisis del nivel de instrucción dentro de la población indígena alfabetada, por medio de los años de estudio alcanzados, en donde nuevamente se presentan marcadas diferencias con la población general de Chile. En el grupo de edad de 16 a 29 años, la población indígena alcanza en promedio 9,9 años de instrucción completa, mientras que la población no indígena alcanza 11,2 años: *“Del conjunto de los pueblos considerados en el Censo 2002, los mapuche son quienes en promedio, alcanzan menos años de estudio. Este pueblo es el que entre el universo de los indígenas tiene la mayor tasa de analfabetismo y, además, los que son alfabetados y se encuentran entre los 16 y 29 años, alcanzan en promedio menos años de estudio (9,7 años)”* (INE 2005: 81). Respecto al nivel de instrucción en sí, los indígenas que solo llegan a educación básica son un 51,6% del total, mientras que los no indígenas son un 40%. A educación media llega solo el 29,8% de los indígenas, mientras que el 36,3% de los no indígenas lo hace. Ahora, la mayor brecha entre indígenas y no indígenas en Chile se presenta en la educación superior: 7,9% y 16,8% respectivamente.

Estos datos son solo una pincelada sobre la situación actual de los pueblos indígenas en nuestro país. Ahora bien, debemos tener presente que la situación de cada etnia es particular y territorializada, pero esta concepción general nos permite de todas formas un marco adecuado para visualizar el rol que ha jugado CONADI entre los indígenas y el Estado, así como la situación actual de los pueblos indígenas en general.

Legislación Indígena en Chile.

Anterior a la Ley Indígena de 1993, y exceptuando la ley 17.729 de 1972 de corta vigencia, en la legislación chilena el indígena aparece como el habitante y poseedor de un cierto tipo de tierras reconocidas por la ley, no existiendo en Chile una definición de indígena que considere características socioculturales específicas (Rupailaf 2003: 3). Esto nos habla no solamente de la relevancia que ha tenido y sigue tendiendo el problema de las tierras indígenas en Chile, sino también de cómo el Estado chileno se ha negado a reconocer la existencia de pueblos indígenas diferentes de la nación chilena. La unidad entre Estado-Nación-Territorio es una concepción que ha atravesado la historia republicana de nuestro país y ha sido constantemente reafirmada por las elites que desde la independencia han insistido en el carácter mestizo del pueblo chileno restando importancia o de plano negando el carácter multicultural y pluriétnico de los habitantes del territorio nacional.

Hay que tener en cuenta que hasta la Ley Indígena, el único pueblo al que se hace referencia es el mapuche, por ende la relación de estos con el Estado es paradigmática para entender la historia de la legislación indígena en Chile. Desde la ocupación de los

TOMO II – VII CONGRESO CHILENO DE ANTROPOLOGÍA
ANTROPOLOGÍA EN EL BICENTENARIO. RETROSPECTIVAS, INTERESES DEL
PRESENTE, APERTURAS

territorios indígenas al sur del Bío-bío por el Estado en el siglo XIX, la localización forzada de los mapuches en reducciones y por ende su incorporación al territorio nacional, adquieren relevancia dentro del debate parlamentario dos puntos: el estatuto de las tierras indígenas y directamente asociado a éste, el modo de integrar a los indígenas a la nación chilena. Entre 1927 y 1979 (exceptuando la Ley 17.729) se sucedieron una serie de leyes y decretos que intentaban solucionar los temas de integración, pobreza y conflictividad de las comunidades por medio de su división. Por otro lado, los Títulos de Merced y de Comisario fueron durante todo ese periodo la base sobre la cual se debatía en torno a la propiedad indígena a pesar de la voluntad de muchos parlamentarios en distintos periodos de abolirlos definitivamente. Sin embargo la postura asimilacionista más radical al respecto se expresa claramente en el D.L. 2.568 de 1979, donde se fuerza de hecho la división de las comunidades en hijuelas y se plantea una futura posibilidad de enajenación. Esto, además de establecer derechos de propiedad por posesión efectiva de los predios, lo que dejó sin derecho a tierras a mapuches urbanos migrantes que no se hallaban en sus comunidades en el momento de la regularización, permitiendo además terminar de una vez por todas con los conflictos de tierras entre mapuches y particulares.

En relación a los demás pueblos indígenas, la legislación chilena había históricamente omitido su existencia hasta la Ley 19.253, a pesar de que la ocupación de sus tierras no dista mucho de la que vivieron los mapuches. En el norte del país, luego de la Guerra del Pacífico, se consideró fiscales todas las tierras aymaras y atacameñas desconociendo los tratados coloniales y republicanos que dichos pueblos suscribieron con los respectivos gobiernos. Los rapa nui, no fueron considerados en el momento en que Chile tomara posesión de la Isla de Pascua, por lo que las tierras fueron todas declaradas fiscales sin su consentimiento. Los pueblos australes, yámanas, kawashkar y selknam, fueron víctimas de colonización violenta por medio de la concesión de sus tierras a inversionistas nacionales y extranjeros para la cría de ovinos (Aylwin 2002:36).

La actual Ley Indígena (19.253) creada en 1993, una vez que asume la Concertación ordena la creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), la cual posee tres herramientas principales: el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas (FTAI), el Fondo de Desarrollo Indígena (FDI), y el Fondo de Cultura y Educación (FCE). Dentro de éstas, el FTAI, se convirtió en la primera y más importante transformación de las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas. El cambio teórico principal es el reconocimiento de la existencia de personas y comunidades que han vivido históricamente en el territorio nacional, y que por ende tienen derechos propios de ocupación de “espacios territoriales” específicos. En términos prácticos los cambios principales que introduce la ley son: el reconocimiento de la “comunidad indígena” como persona jurídica, la mantención indefinida de la prohibición de venta de las tierras indígenas a particulares no indígenas, la reconsideración de las usurpaciones de tierra por medio del reconocimiento de los Títulos de Merced y de Comisario como documentos válidos de propiedad de la tierra para el caso mapuche. Con este punto el Estado asume como tarea central el ampliar los espacios territoriales indígenas: alrededor del 57% del presupuesto de CONADI estuvo abocado en 2008 a la compra y subsidios de tierra y agua (Dascal et al. 2008:104), lo que nos habla de la importancia del FTAI dentro de la política hacia los pueblos indígenas de los gobiernos de la Concertación.

TOMO II – VII CONGRESO CHILENO DE ANTROPOLOGÍA
ANTROPOLOGÍA EN EL BICENTENARIO. RETROSPECTIVAS, INTERESES DEL
PRESENTE, APERTURAS

Un hito importante es la reciente ratificación del Convenio 169 de la OIT en 2008, luego de 19 años de debate parlamentario. Éste obliga a los gobiernos que lo han aceptado, a adoptar diversos mecanismos legales mucho más profundos que los anteriormente existentes (por ejemplo en la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas), y que aseguran una mayor protección de los pueblos indígenas y tribales particularmente en el momento de decidir sobre las políticas abocadas al desarrollo de éstos. Cualquier Estado que ratifique este convenio deberá guiar la generación de políticas públicas indígenas de forma participativa, realizando consultas vinculantes a partir de los métodos de diálogo apropiados y definidos por los propios pueblos indígenas, así como las concepciones y objetivos de desarrollo -y formas de llevarlo a cabo- que éstos consideren pertinentes. Sin embargo, en nuestro país la realización concreta Convenio 169 aun se haya lejos de ser alcanzada: en la memoria que el actual gobierno envía a la OIT respecto de la aplicación de dicho convenio (Memoria del Convenio 169 de la OIT 2010) a mediados de Septiembre del presente año, se señala solo lo que se ha hecho, pero se omite todo lo que falta por hacer.

Claramente el “considerar la opinión” no es lo mismo que “hacerla efectiva”, y si bien se han realizado algunas consultas sobre materias específicas a estos pueblos (construcción de algún parque nacional, reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, etc.); son muchas las que aún no se han realizado (construcción de obras privadas y públicas en territorio indígena, aplicación de la Ley Antiterrorista en la Araucanía, etc.).

Sobre CONADI, los fondos programáticos y las evaluaciones previas

CONADI se crea como un servicio público funcionalmente descentralizado cuya misión es promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en favor del desarrollo integral (económico, social y cultural) de las personas y comunidades indígenas del país; e impulsar su participación en la vida nacional a través de la coordinación intersectorial, el financiamiento de iniciativas de inversión y la prestación de servicios a usuarios (CONADI 1993). Las principales herramientas con que cuenta CONADI para el cumplimiento de su misión y sus objetivos estratégicos son los fondos creados por la Ley 19.253: FTAI, FDI, FCE. Con estos, se financian diversos programas para el desarrollo indígena, los que son generados por los respectivos departamentos a nivel de Dirección Nacional de la institución. Hoy estos fondos son complementados por el Programa Orígenes (PO), el cual entrega fondos específicos para el desarrollo integral de comunidades indígenas; y por el trabajo de la Unidad Jurídica, la que tiene como objetivo facilitar a los indígenas los medios y asesoría jurídica especializada necesaria para proteger sus derechos ante los Tribunales de Justicia chilenos.

Particularmente, cabe decir de cada fondo que: El FTAI financia la entrega de subsidios para la adquisición de tierras por parte de los indígenas, los mecanismos legales que permitan solucionar problemas de tierras (disputas, etc.), y la constitución, compra o regularización de derechos de aguas; así como la construcción de obras de riego. El FDI financia programas especiales para promover el desarrollo indígena (principalmente créditos, sistemas de capitalización y subsidios), que se traducen concretamente en el pago de litigios de tierras, la creación de líneas de crédito para la superación del minifundio, el

TOMO II – VII CONGRESO CHILENO DE ANTROPOLOGÍA
ANTROPOLOGÍA EN EL BICENTENARIO. RETROSPECTIVAS, INTERESES DEL
PRESENTE, APERTURAS

financiamiento de planes para la recuperación de tierras degradadas o la diversificación de su uso y producción, el pago de concesiones, autorizaciones e insumos de acuicultura y la pesca, y la promoción de diversos programas de capacitación y microcrédito (Ley Indígena N°19.253 1993). Por su parte, el FCE financia programas de manejo y protección del patrimonio cultural indígena; subsidios de capacitación y especialización; programas de difusión y fomento cultural, de promoción e implementación de la educación intercultural bilingüe (EIB), y de protección y promoción de las lenguas indígenas. Uno de sus principales productos es también la entrega de becas de estudio indígenas.

Debido a la mayoría étnica mapuche, se decide en esos años instalar hasta el día de hoy la Dirección Nacional de dicho organismo en Temuco, la Subdirección Nacional Sur en la misma ciudad, y la Subdirección Nacional Norte en Iquique; con el fin de descentralizar la ejecución de los programas financiados por los tres fondos. Existen también Direcciones Regionales y Oficinas de Asuntos Indígenas en diversas zonas del país, dependiendo (supuestamente) de la densidad de población indígena que exista en cada lugar. Administrativa y políticamente, sobre la Dirección Nacional se encuentra el Concejo Nacional, conformado por ocho representantes del gobierno (algunos de ellos indígenas, pero designados por el gobierno) y ocho Concejeros Nacionales Indígenas (elegidos por sus propios pueblos). A pesar de que CONADI es el principal ejecutor de las políticas públicas indígenas, las decisiones últimas respecto a las políticas públicas indígenas son tomadas por el Concejo Nacional; principalmente porque las funciones que le asigna la Ley son el definir la política de la institución y velar por su cumplimiento, proponer el presupuesto anual de CONADI al Ministerio de Hacienda, y aprobar los diversos programas que se desarrollen para el cumplimiento de la misión de la institución, con financiamiento de los tres fondos que crea la Ley.

Cabe decir además, que CONADI basa su trabajo en el manejo de algunos conceptos centrales, como el de desarrollo indígena, el que la institución define en el papel como un desarrollo con identidad, que satisfaga tanto las necesidades materiales y como espirituales de los pueblos indígenas, respetando su territorio y existencia como naciones diferentes, así como sus derechos individuales y colectivos, principalmente por medio de la *“reducción de las condiciones de desigualdad, marginalización, bajos ingresos y hacia un aumento en el acceso, con igualdad de género, a las oportunidades de desarrollo económico y social, así como fortalecer su identidad, cultura, territorialidad, recursos naturales y organización social”* (CONADI 2010). Es este mismo espíritu desarrollista el que habría inspirado a la creación de la Ley Indígena en 1993, y de otras legislaciones internacionales ratificadas por nuestro país como el Convenio 169.

Ante esta breve reseña realizada sobre la institución, basada tanto en los documentos que ésta publica en su web (www.conadi.cl) como en la Ley Indígena N°19.253, cabe preguntarse: ¿CONADI cumple actualmente su misión? ¿Los fondos sirven realmente para financiar los programas más adecuados para realizar el desarrollo indígena? ¿Este concepto de desarrollo, es realmente operacionalizado en la ejecución de programas de la institución? ¿Quién controla realmente la política institucional de CONADI? En general, debemos decir que por lo que vimos y escuchamos en nuestro trabajo de campo, las respuestas a estas

TOMO II – VII CONGRESO CHILENO DE ANTROPOLOGÍA
ANTROPOLOGÍA EN EL BICENTENARIO. RETROSPECTIVAS, INTERESES DEL
PRESENTE, APERTURAS

preguntas son negativas³⁰⁹. Ahora, cabe hacer hincapié en el hecho de que nuestra evaluación a esta institución no es la primera ni la última que se le realiza. Debido a las constantes críticas que CONADI recibe a nivel de lineamientos fundamentales como de implementación concreta de sus políticas, se le han realizado innumerables auditorias, diagnósticos y evaluaciones -con sus consecuentes sugerencias y recomendaciones técnicas para mejorar las falencias encontradas a lo largo de sus años de funcionamiento-. ¿Acaso CONADI lleva 17 años haciendo las cosas mal? Veamos lo que nos dice una de estas “otras evaluaciones” al respecto.

En un trabajo paralelo al desarrollo de nuestra práctica, tuvimos acceso a los principales resultados de la evaluación “Diagnóstico de la Situación Global de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI, 1994-Enero 2000” realizada a principios del año 2000 por la Consultora Proceso, la que se realizó en el marco de un proceso evaluativo de la situación global de la institución, luego de sus siete primeros años de gestión. En este diagnóstico, dicha consultora identifica algunas de las principales falencias de CONADI, realizando una serie de recomendaciones para evitar que éstas se siguieran repitiendo. Ahora bien, lo curioso de esta evaluación específicamente en lo que refiere a los resultados y recomendaciones que genera, es que es bastante similar a la que nosotros realizamos en nuestra práctica más de diez años después. Al respecto, veamos una breve comparación entre los actuales informes de RIMISP³¹⁰ y el informe de PROCESO de hace diez años atrás; a través de los principales resultados obtenidos por ambas evaluaciones:

Tabla N°1. Elaboración propia (ver pie de página n° 8)

TEMÁTICA	CITAS INFORME PROCESO, AÑO 2000	CITAS INFORME RIMISP, AÑO 2010
Emplazamiento de la Dirección Nacional de CONADI en Temuco	"una de las dificultades claves es que la Dirección nacional se ubique en Temuco (...) en tanto se inhibe la acción de la Dirección Nacional y su interlocución con los organismos del Estado" (p.21)	"fija su domicilio y sede principal en la ciudad de Temuco (...) Entre los muchos problemas que esta decisión arroja se destacan la dificultad del Director de asumir adecuadamente su rol de articulación entre la CONADI y el resto de la institucionalidad pública que funciona en Santiago" (p.7)
Conflictos de intereses entre el ámbito político y técnico, clientelismo y nula	"la actual estructura organizacional de la CONADI le impide impulsar su principal objetivo (...ésta) se prestaría para perpetuar el clientelismo y la excesiva partidización	"Esto, junto a los conflictos políticos en el Concejo transformaron la instancia en un cuerpo con escasa gobernabilidad política y un espacio para el clientelismo (...) el diseño institucional de CONADI se considera

³⁰⁹ Se profundizará el tema en el apartado de “Resultados”.

³¹⁰ En la siguiente comparación se utilizan el informe de PROCESO “Diagnóstico de la Situación Global de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI, 1994-Enero 2000”; el de RIMISP “Segundo Informe de la evaluación de procesos de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y propuestas para la Nueva Agencia de Desarrollo Indígena. Diagnóstico y análisis del marco general de la misión y funciones e instrumentos operativos que asigna la Ley 19.253 a CONADI” (señalando simplemente la página en la columna correspondiente).

TOMO II – VII CONGRESO CHILENO DE ANTROPOLOGÍA
ANTROPOLOGÍA EN EL BICENTENARIO. RETROSPECTIVAS, INTERESES DEL
PRESENTE, APERTURAS

governabilidad	funcionaria" (p.22)	una limitante estructural para la consolidación de la Corporación" (p.7)
Ausencia y necesidad de políticas focalizadas y territorializadas	"Con relación a los programas que se ejecuta, existe la percepción de que no se asumen las especificidades locales ni las particularidades de las distintas etnias o culturas locales. Esto obliga a someterse a procesos únicos y estandarizados excesivamente rígidos" (p.42)	"se hace necesario internalizar el concepto de las grandes diferencias, intereses y necesidades de las etnias del norte, el Sur e Isla de Pascua (...) estas diferencias deben reconocerse en la estructura organizativa y operativa (...) para establecer planes diferenciados de atención y de asignación de prioridades" (p.105)

Sin duda existen muchos otros aspectos similares entre los resultados y sugerencias de ambas evaluaciones; así como algunas mejoras observadas en CONADI en el transcurso estos diez años entre ambos diagnósticos (por ejemplo, en el tema de conocimiento de la misión y los objetivos por parte de los funcionarios, o de implementación de un mejor sistema de información hacia los pueblos indígenas por parte de la institución). Lo que nos interesa relevar por medio de esta comparación, es que hay muchos problemas fundamentales tanto en los procesos y procedimientos de CONADI como en su estructura organizacional, que han sido identificados hace bastante tiempo y que aun no se han resuelto. El hecho de que se identifiquen idénticas problemáticas en dos evaluaciones realizadas a la institución con diez años de diferencia, indica desde nuestra perspectiva que dentro de la misma existen problemas de carácter estructural; relacionados tanto con el reducido marco de acción que actualmente permite la Ley Indígena (por ejemplo el trasladar la Dirección Nacional a Santiago, o aumentar los fondos o la planta funcionaria) como con prácticas institucionales negativas arraigadas dentro de su cultura organizacional (clientelismo político, ausencia de coordinación inter-fondos, etc.).

¿CONADI es una institución que no aprende? Puede ser, y en ese caso las nuevas evaluaciones serían realizadas en vano mientras no se logren resolver los problemas identificados por las evaluaciones anteriores. Ahora bien, cabe preguntarse si la explicación de este problema tiene que ver con la ausencia de voluntad política de los funcionarios de la institución, o del Estado en su conjunto y su forma de enfrentar la temática indígena. Nosotros nos inclinamos por la segunda opción.

Descripción de la práctica

¿Qué es RIMISP? Descripción general de la institución

El Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural - RIMISP, es una institución regional latinoamericana sin fines de lucro que nace en 1986, con el fin de generar conocimientos para el Desarrollo Rural; entendiendo éste como “*el fortalecimiento de las capacidades de los diversos grupos sociales rurales y (...) la expansión de las libertades de las personas que integran las sociedades rurales de nuestra región*” (RIMISP b).

TOMO II – VII CONGRESO CHILENO DE ANTROPOLOGÍA
ANTROPOLOGÍA EN EL BICENTENARIO. RETROSPECTIVAS, INTERESES DEL
PRESENTE, APERTURAS

Uno de los enfoques centrales que Rimisp está manejando actualmente, tanto en términos conceptuales como prácticos, es el de Desarrollo Territorial Rural (DTR), el cual se define como *“un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural”* (Berdegué y Schejtman 2004: 4). En esta definición se observa un concepto de desarrollo que se funda sobre dos pilares: la transformación productiva, que se orienta a insertar a las economías locales a mercados dinámicos, bajo las premisas de competencia y sustentabilidad; y en segundo lugar, un énfasis institucional, basado en un fomento a la interacción y cooperación de los diferentes agentes involucrados en el desarrollo, esto es, los actores locales entre sí articulados con los actores externos relevantes. Así, el DTR apoya la innovación tecnológica en los sectores rurales para facilitar la inserción en el mercado, a la vez que plantea la necesidad de impulsar reformas institucionales que apunten hacia el fortalecimiento de los gobiernos locales (descentralización), articulación de organismos públicos y privados, etc. Ahora bien, estos cambios que propone el enfoque del DTR se acotan a territorios delimitados geográfica y culturalmente.

El enfoque territorial entiende el territorio más que como un espacio físico determinado, como una construcción social, esto es *“un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad”* (ibid.: 5). Para los programas de DTR, en el territorio confluyen múltiples actores –públicos y privados– poseen un proyecto de desarrollo concertado socialmente, es decir entre agentes que se complementen para el logro de objetivos comunes a lo largo tanto de una cadena productiva como de espacios de coordinación público-privados (ibid.: 4 y 31).

Si observamos la investigación específica en la que realizamos nuestra práctica - “Evaluación de Procesos de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y propuestas para una Nueva Agencia de Desarrollo Indígena”- dentro del contexto general del DTR como marco teórico-práctico, hay algunos aspectos centrales en los que es necesario profundizar.

En primer lugar, cabe destacar dentro del desarrollo rural latinoamericano actual el papel que ha cumplido la movilización social y política de diversos sectores, como catalizador de transformaciones y reformas institucionales en áreas diversas como son los derechos de los pueblos indígenas, la concentración de la propiedad y acceso a la tierra, las capacidades y atribuciones de los gobiernos locales, etc. Estas movilizaciones deben ser leídas en el marco del DTR como recursos para la transformación social y oportunidades únicas de profundización democrática en el continente. Ahora bien, a pesar de lo anterior, estas posibilidades de desarrollo están trabadas *“debido a la persistencia de debilidades institucionales como la discriminación por razones étnicas o culturales, la falta de derechos ciudadanos de gran parte de los pobres rurales, el carácter sesgado de la aplicación de la justicia, las desigualdades en el acceso a la educación y la información, el clientelismo y la corrupción”* (ibid.: 40). Estas debilidades institucionales se observan al interior de CONADI, lo que afecta su injerencia como agencia impulsora del Desarrollo Indígena en nuestro país.

TOMO II – VII CONGRESO CHILENO DE ANTROPOLOGÍA
ANTROPOLOGÍA EN EL BICENTENARIO. RETROSPECTIVAS, INTERESES DEL
PRESENTE, APERTURAS

En segundo lugar, y en directa relación con lo señalado anteriormente, cabe destacar que durante todo el estudio realizado, se hizo evidente la demanda y necesidad de generar políticas indígenas territorializadas y focalizadas, en referencia a las diferencias culturales, sociales, económicas, políticas, históricas y ecológicas presentes entre los diversos pueblos indígenas que habitan nuestro país. Lo que piden y necesitan los aymaras no es lo mismo que lo que piden y necesitan los mapuche, y los problemas y estrategias de solución de los mapuche de la Araucanía no son los mismos que tienen los mapuche de Los Lagos.

Luego, lo que queremos hacer presente respecto a RIMISP del enfoque del DTR, es que éste no solo es adecuado para mirar la realidad indígena actual (tanto rural como urbana) de nuestro país y del continente, sino que también es necesario. Esto se vio reflejado en el desarrollo del trabajo que realizamos dentro de RIMISP, y también en la reflexión hecha a posteriori por nosotros, y que quedará reflejada dentro de este informe.

Características de la investigación

Nuestra práctica profesional fue realizada en el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural-RIMISP durante los meses de Marzo y Abril del presente año. Se trabajó en el marco del proyecto “Evaluación de Procesos de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena – CONADI- y Propuestas para la Nueva Agencia de Desarrollo Indígena”, el cual constaba de varias etapas de trabajo, centrándose nuestra participación específica en la segunda de estas fases; la cual contempló trabajo en terreno a lo largo de las zonas norte, centro y sur del país. En estos terrenos se seleccionaron, para la aplicación del estudio, zonas rurales y urbanas con altos niveles de población indígena y con presencia institucional de CONADI. El trabajo realizado en terreno consistió en la aplicación de técnicas cualitativas de recolección de información -entrevistas, grupos focales y talleres- tanto a funcionarios de la institución como a los ejecutores de los proyectos y a los beneficiarios indígenas de la misma.

Si bien el objetivo general de la investigación fue el evaluar los procesos institucionales y mecanismos operativos específicos a través de los cuales CONADI ha aplicado los principales instrumentos (Fondo de Tierras y Aguas, Fondo de Desarrollo y Fondo de Cultura y Educación) dispuestos por la Ley Indígena para el cumplimiento de sus objetivos y su misión institucional (el desarrollo indígena), nuestros objetivos específicos como equipo de trabajo fueron el apoyar logísticamente la realización de los terrenos; metodológicamente la realización de los instrumentos de recolección de datos (pautas de entrevistas, parrillas de temas a tratar en los grupos focales y en los talleres) y el levantamiento de información a través de la ejecución de los mismos; y analíticamente el tratamiento final de la información obtenida.

La experiencia y la información obtenida, nos permitieron vislumbrar ciertos elementos asociados a la relación general del estado con los pueblos indígenas, que iban más allá de los requerimientos concretos de nuestra práctica. Son luego estos elementos los que motivan la reflexión presentada en este artículo.

Metodología

TOMO II – VII CONGRESO CHILENO DE ANTROPOLOGÍA
ANTROPOLOGÍA EN EL BICENTENARIO. RETROSPECTIVAS, INTERESES DEL
PRESENTE, APERTURAS

La metodología utilizada en el estudio tuvo un enfoque cualitativo, basado en el método RAAKS, el cual propone una estrategia participativa de investigación-acción que reúne a los diferentes actores involucrados en una situación de innovación, con el fin de ayudarlos a estudiar y mejorar la forma en que se han organizado para generar la innovación tecnológica, en vez de ofrecer soluciones directas; en este caso se trabajó alrededor de las proyecciones hacia una nueva Agencia de Desarrollo Indígena. El propósito de esta metodología es recoger las diferentes percepciones y evaluaciones sobre el problema: *“la esencia de RAAKS radica en las apreciaciones, es decir las percepciones, preocupaciones juicios y entendimientos de los principales agentes involucrados (...) El proceso RAAKS ayuda a explicitar estas apreciaciones al instar a los agentes involucrados a evaluar y reevaluar su entendimiento de la ‘situación problema’ y su propio papel en ella”* (Engel y Salomon 1997: 27). Así, en la investigación llevada a cabo se indagó sobre los procesos de los fondos de CONADI y la evaluación que éstos suscitan por parte de las personas involucradas: funcionarios, ejecutores y beneficiarios.

Elementos centrales de RAAKS son el trabajo en grupo, la recolección focalizada de información, las discusiones en grupo, los análisis cualitativos y la toma de decisiones estratégicas³¹¹. Se denomina 1 RAAKS, a una semana de trabajo en terreno, la cual considera la realización de entrevistas semiestructuradas (a ejecutores y beneficiarios de los distintos fondos), de grupos focales (con beneficiarios de uno de los fondos) y talleres (reuniendo a los diversos actores involucrados).

Durante el proyecto considerado por la práctica profesional se realizaron 4 RAAKS con el fin de abarcar la diversidad de realidades que vive la población indígena del país; para lo cual se seleccionaron cuatro zonas geográficas o territorios para la aplicación del estudio, los cuales apuntaban a poblaciones específicas.

- Zona Centro: Abarca la realidad de los indígenas urbanos, de las etnias mapuche, aymara y atacameña que han migrado a Santiago.
- Norte Grande: Comprende tres territorios; Calama, focalizado en la población atacameña, Arica, enfocado en la población aymara, e Iquique, contemplando tanto población aymara como quechua.
- Región de la Araucanía: Abarca las diferentes realidades de esta zona, en específico la de los mapuches urbanos en la ciudad de Temuco, de los pehuenches en Curacautín y Lonquimay, y de los lafkenches en Puerto Saavedra.
- Región de los Lagos: Comprende a la población huilliche, abarcando las realidades de quienes viven en la zona norte de la región de Los Lagos y la zona sur de la Región de los Ríos.

Para cada uno de estos territorios se contempló la realización de 1 RAAKS, el cual se aplicó sobre los diferentes actores involucrados en el tema, tanto funcionarios de CONADI como beneficiarios indígenas, con la idea de recoger las diferentes percepciones sobre los procesos y la gestión de la institución. Para el caso de la población indígena se trabajó con beneficiarios de los diferentes fondos, incluyendo personas de ambos sexos, de diferentes

³¹¹ RAAKS: Un enfoque participativo de acción investigación para facilitar el aprendizaje social para el desarrollo sostenible [en línea] <http://www.rimisp.org/documentos/web/323/>

TOMO II – VII CONGRESO CHILENO DE ANTROPOLOGÍA
ANTROPOLOGÍA EN EL BICENTENARIO. RETROSPECTIVAS, INTERESES DEL
PRESENTE, APERTURAS

edades, y de sectores rurales y urbanos -en los casos que correspondía. La idea fue poder captar la mayor diversidad de visiones y opiniones con respecto al tema, provenientes de diferentes sectores sociales o tipos de beneficiarios.

La estrategia utilizada durante el estudio fue que una vez realizadas las entrevistas y a partir de los temas y problemáticas fundamentales recogidas en ellas, se diseñó la pauta para el grupo focal, intentando profundizar ciertos aspectos, así como dar respuesta a interrogantes que quedaron abiertas una vez que se realizó el análisis preliminar de la información surgida de las entrevistas. Los grupos focales se realizaron con personas beneficiarias de uno de los fondos de CONADI y del mismo sexo, uno de mujeres y uno de hombres en cada territorio, con el fin de revelar las opiniones diferenciadas según género, para captar si es que existen diferencias en el discurso que puedan atribuirse a este factor.

El taller es una instancia en que se reúne a los diferentes actores involucrados, en este caso, personas indígenas beneficiarias de los fondos de CONADI, dirigentes indígenas y funcionarios de la Corporación, todos los cuales ya habían participado previamente en las entrevistas o en los grupos focales realizados los días anteriores. El taller es dirigido por uno de los investigadores, quien plantea por medio de una pauta los hallazgos preliminares del estudio, abriéndolos a la discusión grupal. El objetivo principal del taller es establecer consensos y disensos entre las partes involucradas y dar un cierre al estudio, por un lado ratificando ciertos puntos recogidos durante la investigación, y por otro, mostrando a los participantes una visión preliminar de los resultados del estudio.

Resultados

A pesar de que la investigación de RIMISP en la que participamos pretendía observar específicamente los procesos y procedimientos de los tres fondos de CONADI, los resultados obtenidos son múltiples y se relacionan con diversos ámbitos asociados tanto a los lineamientos fundamentales como al funcionamiento práctico de la institución. Ahora bien, dado que nuestro interés no es exponerlos en detalle sino que generar una reflexión teórica desde la Antropología del Estado sobre los elementos transversales a dichos resultados, a continuación presentamos solo los principales problemas identificados. Así, nos quedamos luego con tres aspectos centrales que se desprenden de la investigación:

- Existe una contradicción entre las definiciones centrales con las que trabaja CONADI, y sus posibilidades de aplicación práctica estipuladas en la Ley Indígena.
- La ausencia de un enfoque territorializado impide focalizar tanto el trabajo como los recursos de la institución.
- Los constantes problemas existentes entre el ámbito político y técnico de CONADI le impiden estructurarse institucionalmente y generar aprendizajes a largo plazo.

Contradicción entre la definición conceptual y el trabajo concreto de la institución.

Uno de los principales problemas que atraviesa todos los procedimientos de CONADI -y que impiden la concreción de su misión institucional- es que los conceptos fundamentales con los que se trabaja en la corporación (desarrollo indígena y cultura), se encuentran definidos solo en el papel; no logrando traducirse en una práctica institucional. Esto sucede

TOMO II – VII CONGRESO CHILENO DE ANTROPOLOGÍA
ANTROPOLOGÍA EN EL BICENTENARIO. RETROSPECTIVAS, INTERESES DEL
PRESENTE, APERTURAS

porque a pesar de que dichos conceptos son teóricamente definidos de una forma bastante pertinente, se tropiezan con dificultades constitutivas para su aplicación concreta en los proyectos y programas de cada fondo. Uno de los principales problemas en que esto se traduce es en la falta de articulación entre los diferentes fondos que maneja CONADI, lo que no permite que se lleve a cabo un verdadero desarrollo integral.

La investigación permitió determinar que los conceptos de cultura y desarrollo indígena no encuentran una salida práctica en tres niveles diferentes: en primer lugar, cabe decir que si bien fueron trabajados en conjunto con los indígenas en un primer momento, esto no se reflejó en una práctica vinculante a lo largo del tiempo. En segundo lugar, dichas definiciones están claras en “teoría” para los funcionarios, pero no como conceptos operativos para el trabajo concreto de los mismos (dicho de otra forma, no están internalizados). Finalmente, éstos no encontrarían una vía de aplicación operacional debido a las restricciones que impone la misma Ley Indígena.

En el primer nivel, se plantea que si bien en un comienzo existió un trabajo conjunto en la definición del significado de desarrollo indígena y de cultura, esto no se ha expresado en la aplicación posterior de las políticas de CONADI, evidenciándose que los indígenas y el Estado poseen nociones e intereses diferentes -y a veces contrapuestos-. Si no hay acuerdo entre ambas partes acerca de nociones tan fundamentales para una agencia de desarrollo indígena, no hay tampoco acuerdo acerca de que es lo que se debe desarrollar y cómo hacerlo. Luego, esta participación no vinculante sería una fuente de conflicto y descontento entre ambas partes.

En el segundo nivel, se plantea que los funcionarios de la corporación no conocen el sentido real de dichos conceptos y luego de la misión y los objetivos de la institución en la que participan. Se plantea también, que aquellos que lo conocen se ven impedidos de darle curso práctico debido a que no existirían mecanismos institucionales adecuados para su implementación real.

“Con respecto al FDI, no hay claridad de lo que implica una política de Desarrollo Indígena. Nadie ha discutido qué es el desarrollo para los indígenas”
(Encargado FDI, Santiago).

Ahora bien, es en el tercer nivel donde se encuentran los problemas más evidentes, y es que los conceptos definidos idealmente por la institución no encuentran una salida institucional debido a las restricciones legales y administrativas que impone la misma Ley Indígena.

El concepto de “Desarrollo Indígena” es definido en la página de la institución como: *“desarrollo con identidad, que satisfaga las necesidades materiales y espirituales de los pueblos indígenas, respetando su territorio y existencia como naciones diferentes, así como sus derechos individuales y colectivos, principalmente por medio de la reducción de las condiciones de desigualdad, marginalización, bajos ingresos y hacia un aumento en el acceso, con igualdad de género, a las oportunidades de desarrollo económico y social, así como fortalecer su identidad, cultura, territorialidad, recursos naturales y organización social”* (CONADI 2010). Esta es una definición vanguardista, que integra los elementos de

TOMO II – VII CONGRESO CHILENO DE ANTROPOLOGÍA
ANTROPOLOGÍA EN EL BICENTENARIO. RETROSPECTIVAS, INTERESES DEL
PRESENTE, APERTURAS

desarrollo considerados por los pueblos indígenas como por el derecho internacional para dicha materia; pero finalmente ésta se queda solo como una declaración de buenas intenciones de la institución, en la medida en que observamos que en la práctica dicho tipo de desarrollo no se materializa. Esto sucede porque los mecanismos con que cuenta CONADI para operacionalizar esta idea de desarrollo son los que le asigna la Ley N°19.253 por medio del FDI, que se pueden resumir en la siguiente frase: “*Crease un FDI cuyo objetivo será financiar programas especiales dirigidos al desarrollo de las personas y comunidades indígenas (...) A través de él se podrán desarrollar planes especiales de crédito. Sistemas de capitalización y otorgamiento de subsidios en beneficio de las comunidades indígenas e indígenas individuales*” (Artículo 23, Ley N° 19.253). Dicho de otra forma, a pesar de que la Ley entrega en general la misión de generar un desarrollo indígena integral a CONADI, las herramientas que la misma asigna al FDI para su cumplimiento son netamente económicas, y luego limitadas.

Lo anterior es claro para los beneficiarios, los funcionarios y los consultores; quienes deben enfrentarse al vacío radical que hay “del dicho al hecho”. Si el FDI está económicamente centrado, y no se consideran otros factores relevantes del desarrollo (respeto cultural, autonomía política, etc.), lo que se tendrá es un desarrollo netamente económico y no un desarrollo integral como se quiere.

Por otro lado, para el concepto de “Cultura” no encontramos una definición en la página institucional de CONADI; pero en las entrevistas los funcionarios de la misma nos dieron a entender que supuestamente se trabaja con un concepto amplio de cultura, similar al que intenta desarrollar la antropología. Ahora, es claro que este tipo de definición y entendimiento amplio de la cultura no encuentra curso en las práctica de la institución, porque los mecanismos con que cuenta CONADI para operacionalizar este concepto son los que le asigna la Ley N°19.253, que se restringen al ideario que se resume en esta frase: “*El Estado reconoce el derecho de los indígenas a mantener y desarrollar sus propias manifestaciones culturales, en todo lo que no se oponga a la mora, a las buenas costumbres y al orden público*” (Artículo 7, Ley N° 19.253). Dicho de otra forma, se promoverán todas las manifestaciones culturales que permita el Estado (y no la cultura indígena en su totalidad), lo que en la práctica minimiza las culturas indígenas a sus manifestaciones folklóricas. Esto se observa en los programas del FCE, debido a que la mayoría de los proyectos que maneja el fondo se utilizan para financiar realización de ceremonias, capacitación en artesanías tradicionales, compras de vestimentas e instrumentos musicales, etc., quedando muchas veces fuera de los concursos ideas innovadoras para el aprendizaje y la difusión de las culturas indígenas por ej.

“CONADI prefiere darle financiamiento a alguien que ocupe instrumentos tradicionales antes que a los proyectos innovadores. Hay que adaptarse, ser más abiertos” (Focus group Iquique).

“La cultura es tratada solo como folklore, solamente se preocupan de que estemos vestidos pa’ la foto” (Mujer mapuche).

TOMO II – VII CONGRESO CHILENO DE ANTROPOLOGÍA
ANTROPOLOGÍA EN EL BICENTENARIO. RETROSPECTIVAS, INTERESES DEL
PRESENTE, APERTURAS

En la institución no se entiende la cultura como un proceso dinámico y en constante actualización, sino como un conjunto de elementos tradicionales que deben preservarse de la extinción. Y de todas formas, si se entendiera la cultura de forma dinámica, la institución quedaría muchas veces de manos cruzadas ante otras legislaciones mayores a nivel nacional, como la Constitución de 1980. Esto no solo impide que proyectos innovadores y diferentes ganen los fondos de los programas que financia el FCE, sino que manifestaciones culturales fuera de este marco de lo permitido no solo no sean promovidas, sino que marginadas y perseguidas (paradigmático es el ejemplo del pueblo mapuche, su relación con el territorio y sus intentos de diversa índole por recuperarlo; o la noción cultural de “propiedad colectiva” que choca directamente con la defensa de la propiedad privada que hace nuestra carta fundamental).

Finalmente, cabe decir que la definición problemática de los conceptos se traduce concretamente en procesos y procedimientos institucionales ineficientes, sobre todo en la falta de articulación entre los diferentes fondos. La coherencia y coordinación entre los diferentes fondos programáticos de la corporación, es el requisito mínimo para lograr cualquier tipo de desarrollo integral, pues solo la concertación de los esfuerzos de todas las áreas en pos del desarrollo indígena permitirá -al menos- aprovechar de la mejor manera los procedimientos que asegura la Ley para ello. Ahora, lo que se observa es no solo descoordinación, sino que la absoluta falta de comunicación entre cada área programática. Éste es un problema a resolver urgentemente por la institución, si lo que se quiere lograr realmente es un desarrollo integral para los pueblos indígenas.

Ausencia de un enfoque territorial

Otro de los problemas fundamentales de la institución que aparece recurrentemente en las entrevistas con beneficiarios, consultores y funcionarios, es la carencia de un enfoque territorial que considere diferencias socioculturales, geográficas y políticas entre los distintos pueblos indígenas (así como dentro de ellos en algunos casos). Este problema alude a que -a pesar de que la Ley asegura el reconocimiento de diferencias por medio de algunos artículos especiales- los fondos programáticos de CONADI funcionan independientemente del territorio en los que se aplican sin considerar diferencias entre zonas de residencia urbano-rurales y entre diferentes culturas presentes dentro de un mismo territorio. Esto va de la mano con un sesgo “ruralista” o “campesinista” de la Ley Indígena reconocido por los diferentes entrevistados, quienes afirman que ésta sostiene una imagen de los indígenas asociados principalmente a la vida en el campo; como de un sesgo “mapuche” en las prácticas institucionales, que priorizaría las necesidades y exigencias de éste pueblo debido a su peso demográfico, histórico, y político-simbólico en el país. El problema de fondo en este caso, es que el Estado no reconoce la realidad actual de los pueblos indígenas, mayoritariamente urbana y diversa culturalmente.

Respecto al sesgo ruralista, cabe decir que la Ley N°19.253 restringe el trabajo de CONADI principalmente a las zonas rurales con población indígena del país, aunque sabemos que en la actualidad más del 64,8% de los mismos vive en zonas urbanas (INE 2005:18): *“la Ley indígena se sustenta en valores y percepciones que conciben “lo indígena” como “lo rural”, con omisión casi absoluta de la realidad urbana. De hecho, este*

TOMO II – VII CONGRESO CHILENO DE ANTROPOLOGÍA
ANTROPOLOGÍA EN EL BICENTENARIO. RETROSPECTIVAS, INTERESES DEL
PRESENTE, APERTURAS

cuerpo legal protege las tierras y promueve el desarrollo de los indígenas y de sus comunidades de manera específica, pero respecto de los indígenas urbanos el tratamiento legal es deficiente y marginal” (Valenzuela 2003: 36). Hoy, los pueblos indígenas tienen necesidades y preocupaciones coherentes con dicha residencia mayoritariamente urbana, que como señala Valenzuela no están siendo atendidas por la corporación debido a que ésta trabaja sobre un supuesto erróneo que restringe sus marcos de acción. Esta restricción se observa en hechos concretos como que más del 70% del presupuesto total de la institución se lo lleve el FTAI para la compra de tierras, en desmedro de los programas del FDI y FCE -pertinentes en contextos urbanos-. Además, que el FTAI no se justifique en contextos urbanos implica que estos recursos no están al alcance de un número mayoritario de indígenas, quienes se sienten dejados al margen de los mayores beneficios que la Ley Indígena otorga. Por otro lado, en el Programa Orígenes (que también maneja una gran cantidad de dinero) solo pueden postular las comunidades indígenas rurales; lo que otra vez muestra el sesgo ruralista de la Ley Indígena y de los procedimientos concretos de la institución.

Este sesgo rural, tanto como la importancia monetaria y simbólica del FTAI en las políticas de CONADI, se corresponde con la centralidad histórica y política que ha tenido para el Estado chileno el tema territorial en relación a los pueblos indígenas. Si bien es necesario y fundamental considerar esta problemática tanto en la Ley Indígena como en las políticas públicas consecuentes, el lugar preponderante que hoy tiene este tema dentro de las mismas no se corresponde con el objetivo de generar un desarrollo integral, ni con las necesidades de los indígenas urbanos que hoy se encuentran en plena mayoría dentro de las etnias de nuestro país.

Respecto al sesgo mapuche, muchos beneficiarios de otras etnias señalaron que la CONADI estaba dominada por las problemáticas pertenecientes a este pueblo, tanto en los lineamientos fundamentales de la Ley Indígena como en las decisiones político-institucionales tomadas por el Concejo Nacional (cuyo componente indígena es, a saber, mayoritariamente mapuche). Esto se debería no solo a su importancia numérica, sino también a la relevancia histórica y simbólica que tiene este pueblo dentro de las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas de nuestro país. Ahora bien, este sesgo se observaría en dos restricciones fundamentales impuestas por la Ley Indígena al funcionamiento de CONADI: la centralidad y el acaparamiento de presupuesto por parte del FTAI debido a la importancia del reclamo territorial para el pueblo mapuche; y el haber fijado el domicilio de la Dirección Nacional de la institución en Temuco. Esta decisión, que en sus orígenes buscó ser un símbolo de la descentralización de la corporación, resultó ser en la práctica un impedimento para el funcionamiento de la misma. Esto, debido a que se invisibiliza el trabajo de la Sub-Dirección Nacional Sur con presencia en la misma ciudad, pero aun más importante, porque le impide a CONADI coordinarse con el resto de las agencias estatales involucradas dentro del desarrollo indígena. Lo anterior se traduce en una escasa capacidad política de CONADI, en tanto no logra generar -por parte de las distintas reparticiones de gobierno- los compromisos mínimos necesarios para generar el desarrollo indígena, lo que la transforma en una institución de escasa relevancia e incidencia en la política nacional.

TOMO II – VII CONGRESO CHILENO DE ANTROPOLOGÍA
ANTROPOLOGÍA EN EL BICENTENARIO. RETROSPECTIVAS, INTERESES DEL
PRESENTE, APERTURAS

Ahora, cabe destacar también que los beneficiarios de otros pueblos perciben este sesgo mapuche de la institución incluso en la asignación de programas y recursos:

“Las postulaciones para las ceremonias se abren en junio porque ahí es el año nuevo mapuche, entonces uno se siente dejado a un lado” (Mujer dirigente atacameña).

Desde las opiniones consensuadas de los funcionarios y varios beneficiarios entrevistados, así como desde la perspectiva teórica con que trabaja RIMISP, si la Ley Indígena (y luego la CONADI en su conjunto) tuviesen una perspectiva territorial real que reconociese la realidad heterogénea de los pueblos indígenas, logrando traducirla en prácticas concretas, los problemas expuestos se verían mitigados. Esta perspectiva permitiría focalizar los programas de la institución y los esfuerzos del Estado a las necesidades de cada territorio y cada pueblo, lo que se reflejaría en una mayor viabilidad práctica del llamado “desarrollo indígena integral”, como en una mayor capacidad política para la institución.

Conflictos entre el ámbito político y técnico

Finalmente, otro problema fundamental que atraviesa las prácticas de CONADI, desde sus más altos cargos administrativos en el Concejo Nacional y las direcciones regionales hasta la adjudicación de los concursos de los diversos programas creados por los fondos, es el conflicto existente entre el ámbito técnico y el político. Esto quiere decir que en vez de primar las capacidades técnicas en la selección de funcionarios o en la adjudicación de los recursos, priman las divisiones partidistas y amistades políticas que poseen los funcionarios y los beneficiarios con respecto a la institución. Esto se expresa concretamente en problemas estructurales como la escasa gobernabilidad interna de CONADI, tanto como en prácticas negativas como el clientelismo y el cuoteo político, que afectan sus posibilidades de generar un desarrollo indígena real.

En el caso del Concejo Nacional, se producen permanentes conflictos entre los concejeros indígenas que representan a las comunidades y los que son designados por el Presidente de la República; porque los primeros se encuentran en una posición difícil al ser funcionarios de Estado pero al mismo tiempo representantes de sus comunidades, lo que los obliga a tomar decisiones complejas respecto a intereses a veces contrapuestos. Por ejemplo, los concejeros indígenas tratan de influir constantemente en la dirección ejecutiva de la corporación para proteger los intereses de sus comunidades (modificando las listas de prioridad en la postulación al FTAI, tratando de designar funcionarios de la corporación, etc.), cosa que va claramente más allá de sus atribuciones. Por otro lado, cuando el Concejo no alcanza la mayoría en una materia que es de interés del gobierno, éste pasa a llevar la organización del Concejo cambiando concejeros a su antojo, lo que implica una intromisión política dentro de ámbitos técnicos. Famoso es el caso de Domingo Namuncura³¹², quien fue removido de su cargo por el mismo Presidente Frei (era uno de los concejeros designados por el Presidente) por haber votado en contra de la construcción de la hidroeléctrica Ralco, siendo reemplazado luego por otra persona que votaría expresamente

³¹² Ver: De la Jara, A. (1998) “Domingo Namuncura: "Se me pidió que suspendiera en concejo" Diario La Tercera. En Internet: <http://www.mapuche.info/fakta/terc980808b.htm> (Consultado el 01-12-2010)

TOMO II – VII CONGRESO CHILENO DE ANTROPOLOGÍA
ANTROPOLOGÍA EN EL BICENTENARIO. RETROSPECTIVAS, INTERESES DEL
PRESENTE, APERTURAS

a favor. Este tipo de conflictos transforman la instancia política del Concejo Nacional en una de escasa gobernabilidad interna, convirtiéndola en un claro espacio para el clientelismo.

Lo anterior, se repite a nivel de Dirección Nacional, Subdirección Nacional y de Direcciones Regionales, donde la planta funcionaria es cuoteada por los partidos políticos y no elegida por medio de un concurso público en base a las capacidades técnicas de los postulantes. Esto provoca por ejemplo que muchos malos funcionarios permanezcan en sus puestos sin justificación, “apernándose” dentro de la institución, o que buenos funcionarios no sean promovidos a cargos más importantes debido a que no militan en el partido más conveniente. Desde parlamentarios a concejeros han tratado de influir recurrentemente en la distribución de los cargos y la contratación funcionaria. Esto también genera una alta rotación de personal en todos los niveles administrativos. Lo anterior es muy nocivo para las prácticas cotidianas de la institución, puesto que implica la imposibilidad de concretar proyectos a mediano o largo plazo y establecer el seguimiento de los mismos. Además, las posibilidades de aprendizaje institucional se pierden con cada cambio funcionario, y luego las posibilidades de hacer permanentes los cambios positivos introducidos. Hasta cierto punto, esto explicaría el que se sigan repitiendo los aspectos negativos dentro de las evaluaciones institucionales presentadas en los antecedentes.

Otro conflicto político-técnico se presenta a nivel de la adjudicación de proyectos a los beneficiarios, donde también se observa una cuota de clientelismo importante. Los programas se abren a concurso público, pero los proyectos ganadores son muchas veces elegidos por las amistades o contactos políticos de los beneficiarios postulantes, y no por su conveniencia técnica o el impacto que podría generar en las comunidades indígenas locales. Se denuncia además que los jurados que votan los proyectos ni siquiera tienen capacidad técnica para hacerlo, sino que de frente eligen por sus simpatías personales o políticas:

“La gran mayoría del jurado no tiene capacidad técnica para evaluar, y se eligen los proyectos por “tincada”, “amiguismos” o por sobornos de las consultoras que las están llevando a cabo. Además, cada jurado revisaba solo algunos proyectos, lo que le permitía hacer lo que quisiera con ellos. (Dirigente aymara, miembro del jurado de adjudicación de Proyectos UMA, Iquique).

A partir de lo anterior, observamos un problema mayor para la CONADI y los pueblos indígenas en general en nuestro país: la cooptación del movimiento indígena por la política partidista y la lógica del gobierno. Hoy, aparentemente no son los intereses de los pueblos indígenas los que se están tratando de salvaguardar por medio del accionar de esta institución, sino que los del Estado, existiendo además preocupación frente a la opinión pública internacional ¿Qué clase de desarrollo indígena podemos generar, cuando el interés real de la agencia de desarrollo del país se entrapa en trabas burocráticas y políticas, y no se despliega realmente en pos del beneficio real de estos pueblos?:

“En este país, cada vez que alguien quiere lavar su imagen (políticos, los medios de comunicación, etc.) se meten con el patrimonio indígena cuando no saben

TOMO II – VII CONGRESO CHILENO DE ANTROPOLOGÍA
ANTROPOLOGÍA EN EL BICENTENARIO. RETROSPECTIVAS, INTERESES DEL
PRESENTE, APERTURAS

nada al respecto, lo que los hace cometer errores y entorpecer aun más nuestro trabajo". (Encargada FCE, Osorno).

El fondo de este problema, es que la CONADI se transforma en una agencia estatal absolutamente coartada en su accionar, precisamente por las trabas institucionales y de cultura política que se han anidado en la institución.

Hemos intentado mostrar los problemas centrales identificados en nuestra investigación. A continuación haremos un acercamiento teórico de la problemática indígena en Chile y el mundo, para así dar luces sobre los elementos que permitan entender las causas profundas de esta situación.

Antropología del Estado: elementos teóricos para la reflexión

Constitución del Estado moderno en Latinoamérica

En los procesos independentistas latinoamericanos ocurridos a principios del s. XIX, las nacientes repúblicas del continente intentaron constituirse como Estados-naciones modernos a imagen de los principios liberales europeos surgidos a partir de las ideas instauradas por la Revolución Francesa. Ahora bien, estos esfuerzos se vieron defraudados, debido a que el modelo de comunidad y sociedad que se intentaba implantar, no respondía a la realidad histórica y cultural de nuestro continente (Reina 2008: 199).

A diferencia de Europa, donde en general el surgimiento del Estado-nación moderno se realizó en un contexto de continuidad territorial e identitaria entre los regímenes monárquicos y los pueblos y comunidades previamente existentes en dichos territorios³¹³; en Latinoamérica éste se creó en la discontinuidad territorial y la paradoja identitaria. En la discontinuidad territorial, porque la soberanía del Estado latinoamericano se construyó sobre la fractura de los imperios español y portugués en diversos países de fronteras emergentes, lo que hacía necesario -para instituir dicha soberanía- el delimitarlas claramente. Esta necesidad republicana de delimitación fronteriza vino acompañada de los intereses económicos y políticos de la naciente oligarquía criolla, lo que motivó un ensanchamiento de esas fronteras tanto hacia afuera -disputando nuevos territorios y tierras "de nadie" a las "otras" repúblicas nacientes- como hacia adentro -arrebatando territorios a los pueblos indígenas originarios que quedaron "dentro" de las nuevas fronteras nacionales-. El Estado latinoamericano se genera también en la paradoja identitaria, porque las oligarquías criollas que dirigen el proceso de construcción de las nuevas naciones, al enfrentarse con la diversidad interna que representan los pueblos indígenas, escogen crear una nación mono-identitaria o "unitaria" en vez de optar por la creación de una nación plurinacional (entendida como comunidad de comunidades). Esta nación única de carácter homogeneizante no solo invisibilizó y anuló la diversidad étnica inherente a los distintos países del continente en la conformación del Estado-nación moderno, sino que también excluyó explícitamente a los pueblos indígenas dentro de dicha construcción; generando

³¹³ Exceptuando los movimientos nacionalistas de unificación italiano y alemán.

TOMO II – VII CONGRESO CHILENO DE ANTROPOLOGÍA
ANTROPOLOGÍA EN EL BICENTENARIO. RETROSPECTIVAS, INTERESES DEL
PRESENTE, APERTURAS

políticas de “blanqueamiento” de la población indígena, una educación pública asimilacionista, etc. (Reina 2008: 202-203).

Cabe resaltar que tanto la discontinuidad territorial como la paradoja identitaria, generaron un plano irreal para la institución de las actuales bases republicanas de los nuevos Estados. Si luego de la Revolución Francesa “*la nación se autoproclamó (como) el nuevo actor de la historia*” (Hardt y Negri 2002: 106 citado en Reina 2008: 202), quienes no conformaban parte de dicha nación simplemente no tenían derechos políticos ni sociales dentro de la misma. Así, las elites criollas que dirigieron el proceso de constitución del Estado-nación en nuestro continente, construyeron países basados en la subordinación étnica y la exclusión social de los pueblos indígenas. Se revela de este modo una distancia constitutiva en Latinoamérica, que separa radicalmente la idea moderna de nación como comunidad política de individuos-ciudadanos, del referente socio-histórico real sobre el que esta idea se funda.

Esta forma constitutiva particular del Estado-nación latinoamericano -discontinua, paradójica, fisurada- tiene una consecuencia relevante para los pueblos indígenas del continente, a quienes se les arrebataron los territorios y congelaron las identidades en un pasado folklórico, para construir repúblicas en las que no estaban invitados a participar como ciudadanos en su diferencia. Esta consecuencia es que la construcción originaria de la nación se presenta no solo como el punto de partida de su relación conflictiva con el Estado, sino también como un proyecto social ambivalente y en parte inacabado; y luego como un terreno propicio de disputa política y renegociación de su situación actual. Es así como en los años ochenta comienzan a brotar por todo el continente los movimientos indígenas³¹⁴, precisamente para cuestionar el modelo de Estado-nación a que se les sometía, así como su relación de subordinación y discriminación respecto de éste. A pesar de lo anterior, la relación del Estado con los pueblos indígenas no dejó de ser problemática, debido a que estas acciones no solucionaban el conflicto original que los creó: la génesis del Estado-nación latinoamericano en la exclusión social e identitaria del indígena, y la usurpación de sus territorios ancestrales.

Es así como a fines del s. XX, la nación en tanto identidad colectiva se empieza a concebir “*no como la consecuencia lógica de una especie de esencia grupal sino como una propiedad emergente de relaciones históricamente condicionadas*” (Palti 2000 citado en Reina 2008: 209). El indígena intenta recuperar su condición de sujeto político por medio del cuestionamiento de la nación, abriendo espacios de diálogo y negociación con los gobiernos para la generación de una verdadera nación multicultural e inclusiva; que respete las diferencias y no las asimile a la idea de una sola nación homogénea; que genere políticas públicas indígenas que promuevan el desarrollo de los pueblos y la diversidad cultural, y no se transformen en mecanismos de control social y asimilación. Lamentablemente, mientras el Estado-nación latinoamericano siga haciendo oídos sordos a las demandas de los pueblos indígenas -entre otras, el ser reconocidos y respetados en su diferencia como etnias-naciones dentro de los Estados-nacionales de los que forman parte;

³¹⁴ Debido también a macro-procesos mundiales de cuestionamiento del Estado-nación como la caída del muro de Berlín y de la U.R.S.S., la descolonización de África y las limpiezas de sangre en Medio Oriente, la globalización, etc.

TOMO II – VII CONGRESO CHILENO DE ANTROPOLOGÍA
ANTROPOLOGÍA EN EL BICENTENARIO. RETROSPECTIVAS, INTERESES DEL
PRESENTE, APERTURAS

la restitución mínima de sus territorios o una compensación social efectiva por los mismos; y la participación en la toma de decisiones que les conciernen directamente, como señala el Convenio 169- todos los tratados internacionales suscritos, las leyes dictadas y las políticas públicas indígenas fracasarán en alguna medida, o serán simplemente buenas intenciones de papel. El objetivo final es la creación de *“un modelo de sociedad donde se reconozca el derecho a la diferencia pero también el derecho a la participación en las decisiones que conciernen no solo al grupo cultural al que se pertenezca, sino al Estado Multicultural en su conjunto”* (De la Peña 2005:384 citado en Reina 2008: 214). Por ende, hay que esforzarse por ir mucho más allá de la simple tolerancia.

Los derechos humanos y la igualdad ante la ley del estado moderno

Como señalábamos, a finales de los años ochenta surgen con fuerza los movimientos indígenas y étnicos en el escenario mundial, exigiendo que se respeten sus derechos como pueblos: el respeto de su identidad cultural, al control autónomo de sus territorios y a la autodeterminación socio-política. Con el auge de estos movimientos -particularmente fuertes en América Latina- surge el debate a nivel del derecho internacional, respecto de la aparición de los llamados Derechos Humanos (DD.HH.) de “tercera generación”: los derechos de diversos “grupos subalternos”; de todos quienes históricamente han sido dominados y marginados por la sociedad occidental.

Las causas del auge de los movimientos indígenas y etnonacionalistas en el mundo, estarían dadas por varios factores que confluyeron en un momento histórico preciso. Económicamente, un factor central es el auge del sistema neoliberal y sus políticas de ajuste macroeconómico y reforma estructural, que estaban comenzando a implementarse con fuerza alrededor del planeta. En los países del tercer mundo este sistema económico genera intervenciones enormes de empresas nacionales y transnacionales en territorios indígenas, con el fin de explotar económicamente las materias primas existentes en ellos, pero sin beneficio para sus habitantes, amparándose en legislaciones de libre-comercio, actuando unilateralmente y de espaldas al régimen internacional de DD.HH. (Toledo 2004: 80). A nivel de política internacional varios factores parecen haber confluído: después de la 2º Guerra Mundial hay un auge de la doctrina internacional de DD.HH.; y lo que es más relevante, luego de finalizada la Guerra Fría se consolida la hegemonía de EE.UU. como única megapotencia mundial. El desarme de la U.R.S.S. implicó el florecimiento de múltiples movimientos etnonacionalistas, que exigían autonomía e incluso independencia frente a conglomerados mayores. A nivel tecnológico, el auge de las comunicaciones se transformó en un factor central, al permitir el establecimiento de nuevas redes internacionales donde lo local empezó a tener relevancia global y donde los nuevos movimientos pudieron articularse y apoyarse mutuamente.

Fruto de este auge mundial de los movimientos étnicos y los DD.HH. de tercera generación, en América Latina comienzan a darse numerosos ejemplos de modificaciones constitucionales (Brasil, Guatemala, Nicaragua, etc.) que no solo reconocen el carácter multicultural de sus naciones y el multinacional de sus Estados, sino que algunos incluso llegan a establecer territorios indígenas con amplios criterios de autonomía política, legislativa, económica y cultural; o de leyes que reconocen la existencia de grupos

TOMO II – VII CONGRESO CHILENO DE ANTROPOLOGÍA
ANTROPOLOGÍA EN EL BICENTENARIO. RETROSPECTIVAS, INTERESES DEL
PRESENTE, APERTURAS

indígenas anteriores a la constitución de de las naciones, generando agencias de desarrollo específicas (como es el caso de la Ley Indígena en Chile). Todo esto ocurrió en un mismo periodo y hasta el día de hoy, si bien los avances han permitido el desarrollo del debate debido a que faltan muchas cosas por hacer, todo parece marchar hacia una consideración cada vez mayor de los pueblos indígenas y las minorías étnicas.

Ahora bien, en este contexto tenemos que preguntarnos ¿cuál es el freno que existe al interior de los Estados-nación modernos para el respeto de la autonomía cultural, política y económica de los pueblos indígenas? Se hace evidente que los desarrollos históricos de cada Estado-nación pueden entregarnos parte de la explicación, sin embargo, el sustrato común a todos ellos es el origen histórico-cultural que tiene la noción de Estado moderno anclado en la herencia de la Ilustración.

La modernidad se plantea como un proyecto de la “razón” humana, la cual permite el paso del derecho natural al positivo, entendiendo este último como universal, imparcial y objetivo. Se proclama por ende al individuo como victorioso por sobre el Estado absolutista cuyas leyes “injustas”, “irracionales” y sus instituciones “pre-modernas” habrían mantenido oscurecidos y sometidos a los hombres. La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, base de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, establece los derechos individuales que garantizan la autonomía del individuo y lo protegen frente a “los abusos de las colectividades”. Estos derechos son: libertad, igualdad jurídica, seguridad y propiedad; y es el Estado Moderno, entendido como la voluntad que emana de los ciudadanos, quien está encargado de garantizar a cada uno sus derechos civiles y políticos como individuo. Como vimos, el Estado moderno europeo está anclado en su origen a un territorio específico, pero es sobre todo luego de las independencias coloniales que se lo asocia a una única nación que ocupa un territorio que reclama suyo por las condiciones históricas que lo permitieron. Esta unidad entre Estado-nación-territorio implica concebir a los habitantes de un territorio específico como homogéneos en términos identitarios e iguales ante las leyes del Estado. En este sentido, las diferencias culturales o de otro tipo, están en un segundo plano respecto a la unidad de la nación, denominador común de la unidad entre los individuos. Lo único que garantiza el respeto por la integridad de los individuos frente a ellos mismos y de los individuos frente al Estado son los DD.HH.

Ahora, Stavenhagen (1992) plantea que los DD.HH. no pueden ser aplicados plenamente si no se acepta que los seres humanos viven en contextos culturalmente específicos. Luego de los derechos civiles y políticos llamados DD.HH. de “primera generación”; surgieron los derechos económicos, sociales y culturales o de “segunda generación”, los cuales garantizan que los primeros se cumplan especialmente en sociedades donde las desigualdades en dichos ámbitos son importantes. Después, y fruto de los movimientos indígenas y etnonacionales, así como del impacto que el hombre está ejerciendo en el planeta, surgen los DD.HH. de “tercera generación”, los cuales garantizan el derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación, y los derechos de grupos específicos presentes en la sociedad como son los pueblos indígenas, minorías étnicas, las mujeres, los niños, las minorías sexuales, etc. Stavenhagen plantea que la construcción teórica de de los DD.HH. refleja históricamente las asimetrías y desigualdades de la sociedad occidental: a medida que ésta iba realizando una mayor reflexión sobre sí misma, se comenzó a aceptar

TOMO II – VII CONGRESO CHILENO DE ANTROPOLOGÍA
ANTROPOLOGÍA EN EL BICENTENARIO. RETROSPECTIVAS, INTERESES DEL
PRESENTE, APERTURAS

el hecho que estos derechos “periféricos” eran una base necesaria para garantizar el núcleo de los DD.HH. Sin embargo, y a pesar de que éstos hayan ido ampliándose y que a nivel del derecho internacional se acepten los derechos colectivos por medio de la Declaración de Derechos de Pueblos Indígenas o el Convenio 169 de la OIT, en términos concretos se observan contradicciones que permiten la permanencia de los conflictos entre los Estados y los pueblos indígenas.

Más allá de la supuesta tolerancia que expresan los DD.HH., su aplicación universal lleva implícita la idea de la superioridad de un sistema cultural, económico y político por sobre todos los demás. Es incuestionable lo que la noción de individuo ha aportado en la elaboración de DD.HH.; sin embargo, éste representa “el límite de la tolerancia occidental” (Carmona 2009): si los derechos colectivos llegaran a pasar por sobre los derechos individuales establecidos en los DD.HH. éstos simplemente no serían respetados. En el caso de Chile, país que mantiene en su carta constitucional un respeto ciego por los principios liberales que dieron origen a la independencia y el Estado moderno, el respeto por los derechos colectivos exigido por los movimientos indígenas ha dado pie a fuertes debates que difícilmente se concretizan en la legislación nacional.

Un ejemplo de ello es el derecho a la propiedad privada, el cual el Estado chileno tiene que garantizar según la Constitución. Al hacerlo, pueblos indígenas como los aymaras, que tradicionalmente reconocen la propiedad colectiva de sus tierras y recursos, no ven respetados sus derechos como colectividad (Carmona 2009: 301-321). Estos derechos de tercera generación no son respetados por la doctrina liberal clásica que aun rige en Chile, ya que según ésta, las colectividades no podrían ser sujetos de derechos humanos. Para la doctrina liberal, la victoria sobre el absolutismo implica la victoria del individuo, y por ende, los derechos colectivos pueden ser considerados derechos, más no DD.HH. Entre las críticas que se le formulan a este planteamiento, está el no ver que en sociedades donde existen colectividades marginadas y vulneradas económica, social y culturalmente, la no consideración de derechos colectivos atenta contra los derechos individuales de dichos grupos y por ende los DD.HH. no se encontrarían garantizados. Este fundamentalismo liberal niega por principio la discriminación positiva, cuestionando el que se legisle a favor de colectividades que estén, por las razones que fueren, en una desventaja frente al resto de la sociedad³¹⁵. En Chile, esta visión es la que guía la Dirección de Asuntos Indígenas del actual gobierno y a su actual representante (Sebastián Donoso) y expresa una continuidad ideológica con los principios del liberalismo clásico, que en su desarrollo contemporáneo sostiene que la culminación de los derechos individuales se sitúa únicamente en la democracia política, el libre-mercado y la empresa privada (Stavenhagen 1992).

Vemos entonces, que el problema que los movimientos indígenas le plantean a los Estados es el de conciliar dos o varias cosmovisiones que podrían estar en principio oponiéndose entre sí. Este problema nace directamente de la constitución del Estado moderno, que excluye la diferencia en favor de la homogeneidad como la emergencia de colectividades dentro de la misma: es una homogeneidad concebida en su origen como “entre individuos”.

³¹⁵ Para más información sobre estos planteamientos revisar Donoso, S. 2008. *Chile y el Convenio 169 de la OIT: Reflexiones sobre un desencuentro*, PUC, Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos, Año 3, N°16, Abril de 2008.

TOMO II – VII CONGRESO CHILENO DE ANTROPOLOGÍA
ANTROPOLOGÍA EN EL BICENTENARIO. RETROSPECTIVAS, INTERESES DEL
PRESENTE, APERTURAS

Como plantea Carmona (2009), esto se puede conceptualizar a nivel del derecho como una pugna entre dos universos normativos, el occidental y el indígena. La situación de subordinación histórica de los pueblos indígenas implica que su rol en el debate es más bien propositivo, ya que quien en última instancia decide es quién tiene el poder efectivo, o sea el Estado (luego, sería difícil aplicar en contextos liberales normativas como el Convenio 169). La tolerancia que se expresa en los fundamentos del liberalismo y los DD.HH. se revela insuficiente para aceptar fundamentos “otros” de la vida social que no están presentes en la tradición occidental tal y como están planteados actualmente, como son los derechos de propiedad colectiva o concepciones diferentes de la relación del hombre con su entorno. Por ende esta tolerancia se constituye muchas veces como un discurso de dominación, en vez de ser un principio de liberación como lo fue en el pasado.

Crítica al enfoque multicultural

La discusión sobre el multiculturalismo emerge a partir del proceso de globalización económica y cultural, a partir del cual, entre otras cosas, se cuestiona el lugar de los Estados nacionales como referentes identitarios, en tanto éstos tenderían a la homogeneización de sus miembros. Junto con esto, en la actualidad el tema de la diferencia cultural se hace socialmente más visible, dada la intensificación de los flujos migratorios y el rol de los medios de comunicación masivos. Con la globalización se hace latente la tensión entre lo global y lo local, en donde de la mano de un proceso de interconexión creciente se accede a un estilo de vida “mundializado”, se observa una revalorización de la diferencia y de las culturas locales, étnicas o religiosas.

En Latinoamérica el tema surge a finales del siglo XX, principalmente a partir de las reivindicaciones indígenas que toman fuerza en la región. Los pueblos indígenas se encuentran en un contexto de exclusión económica y social, buscando los gobiernos reparar esta situación aludiendo a un reconocimiento de su condición de “originarios” de los diferentes países latinoamericanos (Domenech 2003: 3). En Chile, es principalmente desde las reivindicaciones del pueblo mapuche que el tema se instala definitivamente en la agenda gubernamental, en el contexto de la “política multicultural” que plantea un discurso de respeto a la diversidad, la cual se encarna en gran medida por el reconocimiento de los pueblos originarios del país. En el gobierno de Michelle Bachelet una de las grandes apuestas en materia indígena fue el llamado “pacto por la multiculturalidad” Re-Conocer, en el cual junto con la ratificación del Convenio 169 de la OIT, se plantea que: *“la gran tarea en estas casi dos décadas de democracia ha sido construir esta sociedad multicultural, plural y diversa, que pueda reconocer y a la vez expresar la riqueza de los orígenes de nuestra Nación”*, y continúa: *“[el pacto] busca la integración plena de los pueblos indígenas respetando sus diferencias y particularidades, generando cambios culturales en todos los ciudadanos que habitan nuestro territorio”* (Pacto Reconocer 2008). El actual gobierno de Sebastián Piñera ratifica este enfoque hacia la interculturalidad en el llamado Plan Araucanía. Éste plantea una propuesta regional de desarrollo para el pueblo mapuche: *“Chile, al inicio del siglo XXI, como parte de un sistema de naciones globalizadas, inevitablemente se encuentra ante la necesidad urgente de modificar sus estructuras sociales, especialmente en la Región de la Araucanía, para valorar más fuertemente sus diversas culturas”* (Plan Araucanía 2010).

TOMO II – VII CONGRESO CHILENO DE ANTROPOLOGÍA
ANTROPOLOGÍA EN EL BICENTENARIO. RETROSPECTIVAS, INTERESES DEL
PRESENTE, APERTURAS

Este discurso presente en los últimos gobiernos aboga por el respeto y la tolerancia a los pueblos indígenas, sin embargo, en ningún caso Chile se reconoce como “nación multicultural” en materia legislativa, ni logra derribar las tensiones de las identidades étnicas particulares con el proyecto Nacional (un Estado, una Nación), el cual se reconoce abiertamente integracionista u homogeneizante en el último gobierno (Donoso 2008).

Ahora bien, la noción de multiculturalismo y sus conceptos asociados, han sido objeto de críticas de parte de varios autores. En general, se cuestiona la dimensión ideológica asociada al concepto, en donde más que presentarse una visión completamente negativa del mismo, se intenta sacar a la luz aquello sobre lo que la noción de multiculturalismo no se hace cargo, advirtiéndonos sobre la “*trampa del multiculturalismo*” (Domenech 2003: 4). En ésta, se hace referencia a que bajo un discurso que está aceptado como políticamente correcto, en tanto se basa en los principios de tolerancia, respeto y valoración por lo propio; en realidad se esconden ideas y prácticas de dominación. Así, es la sociedad mayor frente a las minorías (étnicas en este caso), la que impone las condiciones de su valoración, pasando por alto relaciones históricas y actuales de poder y violencia intercultural (Grüner 2002: 22). Asimismo, existe un cuestionamiento de la importación de conceptos desde otras realidades en donde la política multicultural se define como exitosa, dado que supondría una imposición de marcos analíticos externos, buscando definir con los conceptos derivados de ellos, la identidad y las condiciones históricas de los países latinoamericanos.

Slavoj Žižek realiza críticas bastante demoledoras al enfoque multicultural, inscribiéndolo como un instrumento de la lógica liberal occidental, en tanto éste sería la forma ideológica inherente al capitalismo global o multinacional. El autor nos habla incluso que este enfoque significa un “racismo con distancia”, en tanto es una visión condescendiente a las culturas locales, respetándolas, pero sin otorgarles ningún contenido positivo. La distancia se refiere a que la posición desde la cual se construye esta imagen pretende ser una suerte de punto universal vacío, que emergería como una posición privilegiada desde la cual promover esta actitud de respeto. Entonces, no es racista directamente, en tanto no niega al otro ni intenta imponerle sus propios valores, pero de todas formas se lo observa y conceptualiza desde una posición privilegiada de poder: “*el respeto multiculturalista por la especificidad del otro es precisamente la forma de reafirmar la propia superioridad*” (Jameson y Žižek 1998: página). Así, la problemática multicultural quedaría reducida a una cuestión de respeto y tolerancia, sin impulsar cambios sociales profundos a los problemas políticos y económicos que acarrea la discriminación y la exclusión de las minorías, en este caso, étnicas (Torres 2001: 252).

Desde esta perspectiva la noción de multiculturalismo no superaría la tensión entre las identidades étnicas particulares y la unidad identitaria -e ideológica- de los Estados Nacionales, sino que solo se lograría “*encubrir la ideología de asimilación*” (Mc Laren 1997:150, citado en Domenech 2003: 4), lo que se condice con el proyecto político liberal. El riesgo de dejarse llevar por el “*encanto multicultural*” (Domenech 2003:12) es frenar el avance real en el reconocimiento de la diferencia. Žižek plantea que frente a la homogeneización total del mundo contemporáneo que implica el sistema capitalista global, la multiculturalidad emerge como una “válvula de escape” para las diferencias culturales,

TOMO II – VII CONGRESO CHILENO DE ANTROPOLOGÍA
ANTROPOLOGÍA EN EL BICENTENARIO. RETROSPECTIVAS, INTERESES DEL
PRESENTE, APERTURAS

pero que al final, se inscriben dentro de este contexto sin cuestionarlo en su fondo: *“nuestras batallas electrónicas giran sobre los derechos de las minorías étnicas, los gays y las lesbianas, los diferentes estilos de vida y otras cuestiones de ese tipo, mientras el capitalismo continúa su marcha triunfal”* (Jameson y Žižek 1998).

Los conceptos con los que trabaja la noción multicultural, como diversidad y tolerancia, aluden a una coexistencia armónica entre los grupos culturales que conforman la nación, sin embargo, esto no pasa de un discurso el cual además se encuentra socialmente legitimado, por lo que tras este respeto por la diferencia se siguen permitiendo injusticias e imposiciones culturales. Aún así, no se puede negar que a partir de las políticas públicas que se sustentan en el enfoque multicultural ha habido mejoras en la calidad de vida y en el reconocimiento de los pueblos indígenas, pero el problema radica en que se tiende al conformismo, sin generar reflexiones, impulsar cambios más profundos hacia el reconocimiento de la diferencia y la inclusión efectiva de los pueblos indígenas dentro del proyecto de sociedad.

Reflexiones finales

Por medio de este artículo hemos querido reflexionar acerca de los principales problemas que CONADI presenta en tanto institución de desarrollo, entendiéndolos como un síntoma de la relación existente entre el Estado y los pueblos indígenas. Esta relación es dificultosa, pues desde sus momentos constitutivos se basa en la exclusión social, política y económica de los pueblos indígenas, de la mano de la lógica asimilacionista propia del Estado-nación.

La Antropología del Estado permite cuestionar los supuestos en que se basan las políticas públicas, y derivado de ello, analizar los procesos exitosos o fracasados de su aplicación. Mientras el Estado comprende y asume las políticas públicas que él mismo diseña como las formas más racionales de detectar los problemas de una sociedad y solucionarlos, la antropología nos muestra que éstas son en realidad procesos arbitrarios de construcción de problemas y soluciones institucionales, y luego de resultado e impacto incierto. Dicho de otra forma, éstas son solo una forma de las muchas existentes y posibles de enfrentar ciertas problemáticas en el ámbito público, y luego de darles solución (Bueno y Márquez 2005: 37).

Al ser las políticas públicas -derivadas de la Ley- la forma fundamental que el Estado tiene de articular sus relaciones con la sociedad, éstas sustentan una serie de prácticas institucionalizadas y no institucionalizadas que afectan dicha relación, y que van mucho más allá de la intención supuesta de solución de problemas sociales. Así, las políticas públicas legitiman ciertos discursos sociales y representaciones políticas, provocando que al participar de las mismas sus beneficiarios contribuyan consciente o inconscientemente a la legitimación de cierto orden social.

CONADI, como caso de estudio, nos permite mirar concretamente las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas. Tal como mostramos en los resultados, las problemáticas identificadas en el actuar de la institución se despliegan en tres niveles: nivel de acción concreta que se expresa en los procesos y procedimientos de la institución; lineamientos

TOMO II – VII CONGRESO CHILENO DE ANTROPOLOGÍA
ANTROPOLOGÍA EN EL BICENTENARIO. RETROSPECTIVAS, INTERESES DEL
PRESENTE, APERTURAS

fundamentales que conforman el aparato conceptual bajo el cual se piensa el desarrollo indígena; y los principios ideológicos que sustentan al Estado moderno y en particular al latinoamericano. Leer los resultados obtenidos en terreno a la luz de los elementos teóricos, da cuenta de cómo estos tres niveles se encuentran interrelacionados, siendo necesario entender los problemas no solo como fruto de la ineficiencia institucional, sino relacionados con principios ideológicos subyacentes a las prácticas concretas. En este caso al observar la forma en que el Estado se hace cargo de la temática indígena (cómo funciona y los alcances que tiene CONADI) se puede entender mejor cómo la sociedad chilena se relaciona con su heterogeneidad interna.

A pesar de todos los problemas identificados, queremos resaltar también los elementos positivos de CONADI en estos 17 años de funcionamiento. En primer lugar, debemos reconocer que desde la entrada en vigencia de la Ley 19.253 y la creación de CONADI, se ha repositado la temática indígena en la opinión pública chilena. Esto se traduce desde la perspectiva del Estado en un esfuerzo por mejorar las relaciones con los pueblos indígenas y en un intento por saldar en parte las deudas históricas pendientes; y, desde la perspectiva de los pueblos indígenas, en una disminución de la discriminación “oficial” así como en una oportunidad para mejorar su situación socioeconómica y de integración social. Junto con esto, en términos concretos se debe mencionar que el patrimonio indígena ha aumentado significativamente. CONADI ha entregado miles de hectáreas, derechos de agua y obras de capitalización de las tierras a los pueblos indígenas (FTAI); subsidios y créditos de emprendimiento y capacitaciones (FDI), de promoción y protección cultural, tanto como becas de estudio (FCE). El que el trabajo de CONADI haya sido deficiente en muchos aspectos e insuficiente en otros, no quita el hecho de que las condiciones de vida y las relaciones de los pueblos indígenas con la sociedad chilena han mejorado. Nuestro desafío como sociedad es seguir avanzando sobre lo ya construido, profundizando en materia de reconocimiento y derechos sociales.

Creemos que para formular propuestas, éstas se deben entender en dos niveles: el nivel profundo y el práctico. El primero se relaciona con la necesidad de reformar ciertos principios que sostienen el Estado y que explican su relación problemática con los indígenas; principalmente ir más allá de los derechos humanos individuales e incluir derechos colectivos los cuales vendrían a sustentar legalmente el control de ciertos territorios, recursos naturales, patrimonio cultural etc. de la forma que ellos estimen conveniente (e.g. formas de propiedad). De esta forma el reconocimiento de éstos puede llevarse a cabo de manera real. A nivel práctico se deben cambiar los enfoques que guían las políticas. Para ello proponemos ciertas líneas que se debieran tener en cuenta a futuro basadas en los puntos problemáticos que identificamos en los resultados. En primer lugar se hace necesario darles carácter territorializado y étnico a los programas que maneja CONADI, haciéndose cargo de las diferencias cualitativas entre realidades socioculturales, históricas y medioambientales heterogéneas. Segundo, es imprescindible el cuestionar y reformular en conjunto con los pueblos indígenas los conceptos clave (sobre todo “cultura” y “desarrollo”) para hacer más pertinente su aplicación. Tiene que haber una coherencia entre lo planteado en la Ley, la concepción de los pueblos y la aplicación concreta. Tercero, CONADI requiere mejorar su funcionamiento interno para poder realizar trabajos eficientes y a largo plazo. Lo que implica contar con personal especializado que pueda mantenerse en

TOMO II – VII CONGRESO CHILENO DE ANTROPOLOGÍA
ANTROPOLOGÍA EN EL BICENTENARIO. RETROSPECTIVAS, INTERESES DEL
PRESENTE, APERTURAS

su cargo más allá de los gobiernos de turno y desarrollar mecanismos que impidan las prácticas clientelares y el cuoteo político.

Lo expuesto en este artículo no pretende dar una solución a la problemática indígena, ni tampoco dar la última palabra para explicar la compleja relación del Estado chileno con los pueblos indígenas, mas sí aportar al debate sobre estos temas. Creemos que la antropología puede entregar una mirada pertinente que aporta en la comprensión de la sociedad en su diversidad y heterogeneidad interna, avanzando para transformarnos en una realmente inclusiva, tolerante y multicultural.

Referencias citadas

AYLWIN, J., 2002. *El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América latina: un estudio de casos*. Vol. I. CEPAL, Santiago de Chile.

BERDEGUÉ, J. y A. SCHEJTMAN, 2004. *Desarrollo Territorial Rural*. Debates y Temas Rurales N°1 (Marzo de 2004), RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile. [En línea] <http://www.rimisp.org/documentos/desarrolloterritorial.pdf> (Consultado el 25-09-10)

CARMONA, C., 2009. *Pueblos Indígenas y la tolerancia occidental: los Derechos Humanos como forma sublimada de asimilación*, Revista de la Universidad Bolivariana, Volumen 8, N° 23, 2009, p. 301-321. [En línea] <http://www.scielo.cl/pdf/polis/v8n23/art14.pdf> (Consultado el 25-09-10)

CARMONA, C., 2009. *Derecho y violencia: reescrituras en torno al pluralismo jurídico*, Revista de Derecho, Vol. XXII n°2, Diciembre 2009. p. 9-26 [En línea] <http://www.scielo.cl/pdf/revider/v22n2/art01.pdf> (Consultado el 25-09-10)

CONADI, 1993. *Misión Institucional* [En línea] http://www.conadi.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=54&Itemid=54 (Consultado el 13-05-2010)

CONADI, 2010. *Fondo de Desarrollo Indígena*. [En línea] http://www.conadi.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=57&Itemid=68 (Consultado el 25-09-10)

DASCAL, G., J. MOSCOSO y C. PACHECO, 2008. *Informe final de evaluación Programa Fondo de Tierras y Aguas Indígenas*, CONADI, Agosto 2008.

DE LA JARA, A., 1998. *Domingo Namuncura: "Se me pidió que suspendiera en concejo"*. Diario La Tercera. [En línea] <http://www.mapuche.info/fakta/terc980808b.htm> (Consultado el 01-12-2010)

DOMENECH, E., 2003. *El Multiculturalismo en Argentina: ausencias, ambigüedades y acusaciones*. Revista Estudios, n° 14., p. 33-47. Universidad Nacional de Córdoba. [En

TOMO II – VII CONGRESO CHILENO DE ANTROPOLOGÍA
ANTROPOLOGÍA EN EL BICENTENARIO. RETROSPECTIVAS, INTERESES DEL
PRESENTE, APERTURAS

línea] <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/cea/Domenech1.pdf>
(Consultado el 25-09-10)

DONOSO, S., 2008. *Chile y el Convenio 169 de la OIT: Reflexiones sobre un desencuentro*, PUC, Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos, Año 3, N°16, Abril de 2008. [En línea] <http://vinculosconlasociedad.uc.cl/documentos/5.pdf> (Consultado el 25-09-10)

ENGEL, P. y M. SALOMON, 1997. *Enredamiento para la innovación. Una metodología participativa orientada al actor*. Royal Tropical Institute, Amsterdam.

GRÜNER, E., 2002. *El fin de las pequeñas historias. De los estudios culturales al retorno (imposible) de lo trágico*. Paidós, Buenos Aires.

INE, 2005. Estadísticas Sociales de los Pueblos Indígenas en Chile. Censo de 2002. Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Programa Orígenes (MIDEPLAN / BID), Santiago de Chile. [En línea] http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_sociales_culturales/etnias/pdf/estadisticas_indigenas_2002_11_09_09.pdf (Consultado en 13-05-2010).

JAMESON, F. y S. ŽIŽEK, 1998. *Estudios Culturales: reflexiones sobre el multiculturalismo*. Paidós, Buenos Aires.

LEY N° 19.253. 1993. Ley N° 19.253. Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. Santiago de Chile. [En línea] <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30620> (Consultado en 13-05-2010)

MEMORIA DEL CONVENIO 169 DE LA OIT. 2010. Presentada por el Gobierno de Chile en conformidad con las disposiciones del artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo correspondiente al periodo 15 de septiembre de 2009 al 15 de septiembre de 2010 acerca de las medidas adoptadas para dar efectividad a las disposiciones del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (NÚM. 169), ratificado por Chile el 15 de septiembre de 2008. [En línea] <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/attachments/article/681/chile-memoria-oficial-convenio169-2010.pdf> (Consultado el 19-09-2010)

PLAN ARAUCANÍA. 2010. *Plan Araucanía: Una propuesta regional intercultural en la búsqueda de soluciones y oportunidades de desarrollo integral*. [En línea] http://www.planaraucaania.cl/usuarios/plan/doc/201006081153450.PLAN_ARAUCANIA_2.0.pdf (Consultado el 25-09-10)

RE-CONOCER. 2008. *Pacto Social por la Multiculturalidad* [En línea] http://www.origenes.cl/_presidencia.html (Consultado el 25-09-10)

TOMO II – VII CONGRESO CHILENO DE ANTROPOLOGÍA
ANTROPOLOGÍA EN EL BICENTENARIO. RETROSPECTIVAS, INTERESES DEL
PRESENTE, APERTURAS

REINA, L., 2008. La etnización de la política: ¿Necesaria para la construcción de la nueva nación mexicana? *Memoria Americana* 16(2): 197-22. [En línea] <http://www.scielo.org.ar/pdf/memoam/n16-2/n16-2a04.pdf> (Consultado el 25-09-10)

RIMISP, 2010. *Discriminación racial: ser indígena aumenta probabilidad de vivir en condición de pobreza*, SERIE RIMISP CASEN N°3, 18 de agosto de 2010. [En línea] <http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/CASEN/Minuta3-mirada-territorial-CASEN-discriminacion-indigena.pdf> (Consultado el 25-09-10)

RIMISP, año. *RAAKS: Un enfoque participativo de acción investigación para facilitar el aprendizaje social para el desarrollo sostenible* [en línea] <http://www.rimisp.org/documentos/web/323/> (Consultado el 25-09-10)

RIMISP, año. ¿Qué es RIMISP? RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile. [En línea] http://www.rimisp.org/inicio/sobre_rimisp.php (Consultado en 13-05-2010)

RUPAILAF, R., 2003. Tierras y territorios indígenas: Aporte al debate. Programa Integral de Desarrollo Indígena - Orígenes, Ministerio de Planificación y Cooperación, Santiago de Chile.

STAVENHAGEN, R., 1992. Los Derechos Indígenas: algunos problemas conceptuales. *Nueva Antropología* XIII(43): 83-99. [En línea] <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/nuant/cont/43/pr/pr9.pdf> (Consultado el 25-09-10)

TOLEDO, V., 2004. Políticas indígenas y derechos territoriales en América Latina: 1990-2004. En *Pueblos Indígenas, Estado y Democracia*. CLACSO.

TORRES, C., 2001. *Educación, democracia y multiculturalismo*. Siglo XXI, México D.F.

VALENZUELA, R., 2003. *Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas*. CEPAL, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile. [En línea] <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/13896/lcl2006pe.pdf> (Consultado el 25-09-10).