

**¿Existe Relación Entre Derecho Indígena y Política Pública del Gobierno de la
Concertación
En Contexto Mapuche?**

Domingo Colicoy Caniulen
domingocolicoy@yahoo.es
Actor de Teatro Mapuche
Profesor de Educación Intercultural Bilingüe
IX Región Chile

Temuco, Marzo de 2008.-

I. Presentación

Abrir espacios para el debate sobre “política pública indígena en relación a los derechos indígenas”, debieran ser un tema de interés común, en tanto los mapuches son los destinatarios de las acciones que desarrollan los gobiernos de la Concertación.

Antes de profundizar en la temática se ha considerado tocar de manera general un aspecto que no debe ser ignorado en análisis de este tipo y ello tiene que ver con la relación entre los campos de acción de la “política” y la acción de la “política pública” en cualquier sociedad de personas y por lo mismo, esos fenómenos relacionales se producen en la sociedad mapuche. Ambos campos de acciones (política y política pública) se relacionan con el poder en la sociedad. En efecto, la “política” es un concepto amplio, relativo a la toma o participación del poder en la sociedad y las “políticas públicas” corresponden a soluciones específicas respecto de cómo manejar los asuntos públicos de gobierno en la sociedad. Así también, la política puede contribuir en la búsqueda de instalación de políticas públicas. No obstante, “el quehacer del gobierno se refiere al diseño (formulación), gestión (operación) y evaluación de estas políticas”. Así y todo, la política y la política pública, siempre se estarán encontrando ya sea para defenderse, para atacarse u para complementarse. Por lo mismo, el “derecho indígena” tiene una directa relación con la “política” y con la política pública, en tanto los mapuches, esperan tratamiento a sus problemas específicos desde el gobierno, es decir, desde las políticas públicas. Porque los mapuches, no han planteado romper su relación con el Estado de Chile, más allá de los juicios que con él se tenga. Por el contrario, los mapuches esperan más Estado para el pueblo mapuche. En ese marco el movimiento mapuche, desde la década de los ochenta viene demandando reconocimiento diferenciado al interior de la organización del Estado de Chile y no ha cesado en esa acción, por el contrario la ha extendido en el marco del reclamo internacional, de donde proviene precisamente el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la “Declaración Universal de los Derechos Humanos Indígenas de las Naciones Unidas. Ambos instrumentos interpelan al Estado de Chile.

Durante el desarrollo de este trabajo se definirán los conceptos de políticas públicas, derecho indígena, y los temas fundamentales que esperan atención de parte de la sociedad mapuche. Del mismo modo, se incluyen conceptos determinantes asociados a las políticas públicas y a la temática mapuche, que por lo general, provocan confusión cuando no existe dominio sobre ellos. Se ofrece también un rápido recorrido del tema mapuche en la agenda de gobierno o institucional y a partir de ello se intentará caracterizar las políticas indígenas del gobierno de la Concertación. Desde allí, se plantean algunos efectos generados a partir de la entrada en vigencia de la Ley Indígena N° 19.253 (1993). Finalmente, se incursiona en los posibles caminos a seguir en tanto política pública y derecho indígena.

II. INTRODUCCIÓN

Para abordar la “política pública indígena”, hay que tener en cuenta algunas ideas centrales que siempre estarán presente en una política pública dirigida a los pueblos indígenas. En esta oportunidad se plantean a través de las siguientes preguntas: ¿Por qué los mapuches requieren políticas públicas?; ¿qué son las políticas públicas?, ¿qué son los derechos mapuches?; ¿cuáles son los temas de fondo que ameritan la atención del movimiento mapuche, el gobierno y los actores de incidencia en la política del país?.

Los mapuches necesitan Estado y gobierno en este país, por tanto, requieren políticas públicas. Todas las necesidades sociales y políticas, que demanda la sociedad mapuche, requieren instrumentos o mecanismos, recursos financieros y acciones coherentes que se orienten a subsanar las necesidades demandadas. No obstante, esos mecanismos legales, financieros y las competencias institucionales se encuentran al interior del Estado. Si los mapuches, tuvieran resueltos todos sus problemas, sencillamente, las políticas públicas en Chile, no serían necesarias.

Para los propósitos de este trabajo se entenderá por políticas públicas indígenas la “toma de posición por parte del Estado con respecto a los pueblos indígenas en tanto un problema que ha causado interés público y que se ha logrado instalar en la agenda de gobierno”. Son también las decisiones (acciones) que impulsa el gobierno de manera pensada (racional) y tienen como propósito dar solución a las necesidades demanda de la sociedad mapuche. Estas acciones deben incluir orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones conceptuales institucionales, y la previsión de sus resultados. Del mismo modo, se puede entender como el camino *decidido a seguir por el gobierno y que cuenta con el sustento de un marco jurídico para su implementación, por lo general, una ley especial general - que trasciende la temporalidad de un gobierno y que ha logrado un consenso mucho más amplio en su construcción.*

Por derecho mapuche se entenderá ese conjunto de garantías, facultades y beneficios que ofrece el ordenamiento jurídico internacional respecto a los pueblos indígenas y que se inscriben en dos grandes categorías: “derecho a la igualdad de oportunidades” y el “derecho al reconocimiento diferenciado en la organización política del Estado de Chile”. De ambas categorías de derecho se desprenden derechos específicos que serán desarrollados en los capítulos posteriores. Cabe agregar, que estas categorías de derecho (estándar mínimo) específicos de los pueblos indígenas se encuentran garantizados en los instrumentos jurídicos internacionales, tales como: Convenio N° 169, que status jurídico para el derecho de los pueblos indígenas, porque es un instrumento vinculante. Por esta razón se le caracteriza como el instrumento que ofrece la síntesis de los derechos indígenas. Por otro lado, existe la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que no es un instrumento vinculante, pero es una ventana para el ejercicio político en tanto ofrece la posibilidad de poner a Chile en una constante mirada del estado del

tratamiento de los derechos mapuche en el país. A este respecto se puede adelantar que la aplicación de los estándares de derechos será una obligación del Estado de Chile y una exigencia de los mapuches como dinámicos actores políticos.

La relación entre esta dualidad: "derecho mapuche" - "políticas públicas"; obliga a introducir lo que podríamos denominar los elementos fundamentales para la sociedad mapuche y que sin embargo, son dejado de lado de la discusión política del movimiento mapuche y por tanto, no considerados en la política pública y que a nuestro modo de ver son tres: 1) El acelerado proceso de extinción (desaparición) ; 2) Las condiciones de pobreza y 3) La negación política (falta de reconocimiento y valoración) a que está expuesta la sociedad mapuche en la actualidad. Estos temas debieran ser la naturaleza de las preocupaciones del movimiento sociopolítico mapuche en el presente y por tanto, debieran reflejarse en las políticas públicas y en cada ámbito de la intervención del gobierno en representación del Estado.

III. ALGUNOS ASPECTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS A TENER EN CUENTA

En primer lugar hay que señalar, que las políticas públicas no son improvisaciones de los gobiernos, ni se generan de un día para otro. Por el contrario son demandas que una sociedad coloca en la mesa de la agenda pública. Es decir, la sociedad considera que son legítimas y el gobierno asume esa demanda como respuesta y por tanto se transforma en una tarea a implementar por el gobierno.

Otro aspecto a tener en consideración es el objetivo de todo los políticos - consiste en llegar a establecer políticas públicas de su preferencia, u obstaculizar aquellas que les resultan inconvenientes y para ello necesitan el gobierno. Por tanto, los gobiernos son instrumentos para la realización de políticas públicas. Por ello importa mayormente la realización de las políticas públicas antes de observar el ordenamiento de las actividades del sector público.

Un tercer aspecto a tener en consideración es que "puede haber políticas, sin propuestas de políticas públicas". Cuando eso ocurre se esta frente a un sistema político solamente concentrado en la distribución del poder entre los agentes políticos y sociales. En ese contexto "la política, sin políticas públicas es solo demagogia".

A la inversa puede haber política pública que obvia la política, ello hace una gobernabilidad debilitada, porque tienen un problema de diseño o falta de formulación. Dicho de otro modo, al interior de un gobierno no se puede dejar de lado la política, y fuera del gobierno no podemos olvidar las políticas públicas. De lo contrario son actividades que emprenden una larga marcha por el vacío.

IV. CONCEPTOS DETERMINANTES ASOCIADOS A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La existencia de conceptos o palabras que rondan la política pública” y provocan confusiones y enredan las discusiones, entre ellas están los conceptos de política indígena, política pública, política de gobierno, agenda pública, agenda de gobierno.

IV. 1. Agenda Pública

Es la cristalización, de algún modo, de procesos sociopolíticos en que diversos agentes y actores relevan y deliberan en torno a situaciones o realidades que perciben como problemáticas y sobre las cuales exigen una intervención pública de gobierno que las subsane. De manera más concreta, la Agenda Pública alude a un proceso de depósito más amplio - de mayor participación, por tanto, más democrático también - en que la Sociedad o partes de ella van delimitando la situación o realidad percibida como problemática y los posibles cursos de acción que tienden a solucionarlas. En resumen corresponde a la integración de todos aquellos temas que los miembros de una comunidad política consideran como merecedoras de atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. Entre los requisitos para que un asunto ingrese a la agenda pública se encuentran:

- 1) Que el tema sea de amplia atención pública.
- 2) Que buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción, y
- 3) Que el público conciba que la acción es competencia de alguna entidad gubernamental.

IV. 2. Agenda Social

Se refiere a los temas de interés crucial, que una comunidad social o ciudadanía coloca en la atención pública, lo que es una condición determinante para su ingreso en la agenda pública.

IV. 3. Agenda de Gobierno o Institucional

Se refiere al conjunto de problemas, demandas, cuestiones o asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objeto de su acción y más propiamente como objetos de su acción sobre los que han decidido intervenir. Cabe hacer notar, que la agenda de gobierno tiende a ser muy específica y acotada y sobre todo, definiendo los problemas específicos a diferencia de la “agenda pública”, que es más amplia, general y abstracta. La Agenda Institucional corresponde a un momento más avanzado, pero también más acotado desde el punto de vista de los debates públicos, donde los agentes técnicos o expertos juegan un rol preponderante. Es importante señalar que un asunto público, generalmente ya planteado en la Agenda Pública, ingresa a la Agenda Institucional precedido de una decisión de la autoridad, basada en la

discrecionalidad que en la actualidad le suele otorgar no solo el ejercicio del poder o su capacidad normativa, sino también el manejo de información.

IV.4. Política de Gobierno

Es la voluntad política del ejecutivo del gobierno de priorizar ciertos temas ejes o lineamientos estratégicos contenidos en un programa a través del uso de facultades que le confiere el marco jurídico y que se expresa como condición básica en la existencia de un documento titulado "política o plan", que no necesariamente requiere un sustento legal. Razón por la cual no trasciende más allá del gobierno de turno.

IV.5. Política Indigenista o Política Indígena

Por política indigenista o Política Indígena se entiende como la acción sistemática emprendida por el Estado por medio de un aparato administrativo especializado, cuya finalidad es inducir transformaciones controladas y planificadas en el centro de la población indígena, con el propósito de absorber las inequidades sobre los bienestar culturales, sociales y económicas entre la población indígena". Para ello el Estado debe contar con tres herramientas básicas: la institucionalidad, normatividad y medidas programáticas.

IV .6. El término etnia

Identifica a un grupo humano considerando factores identitarios (nacionalidad, sistemas de creencias, idioma, o tradiciones) y también aspectos biológicos.

IV .7. El término raza

La raza específicamente alude a los factores morfológicos distintivos de los grupos humanos (color de piel, contextura corporal, estatura, rasgos faciales, entre otros aspectos) desarrollados en su proceso de adaptación a determinado espacio geográfico y ecosistema (clima, altitud, flora, fauna, etc.) a lo largo de varias generaciones. Así, la palabra "raza" es solo un concepto que ha sido asociado al de etnia.

IV .8. Definición de etnicidad

Es una categoría social, no biológica, referida a grupos sociales, a menudo con ascendencia y herencia cultural compartidas, que se forman como consecuencia de sistemas opresores de las relaciones entre agrupaciones en contacto, justificados por la ideología, en los que un grupo se beneficia del dominio que ejerce sobre otros grupos, y se define a sí mismo y a los otros a través de esa dominación y de la posesión de características físicas selectivas y arbitrarias.

IV .9. Definición de identitario

Es una corriente de pensamiento que rechaza el universalismo homogeneizador y que promueve la preservación de los pueblos y de sus respectivas cultura, con vista a un desenvolvimiento basado en el Derecho a las diferencias y en el derecho de los pueblos a disponer de sí mismos.

V. PROFUNDIZACIÓN RESPECTO A LOS PROBLEMAS CENTRALES QUE AFECTAN A LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y QUE SON OLVIDADAS EN LA DISCUSIÓN

Ya se ha señalado que al hacer una relación entre “derecho mapuche” y “políticas públicas” nos lleva a introducir los temas centrales, que por lo general, son obviados de la discusión política, tanto del movimiento mapuche y del gobierno y de las instancias políticas en general. Estos son los acelerados procesos de extinción (desaparición), las condiciones de pobreza y de negación política (falta de reconocimiento y valoración) a que está expuesta la sociedad mapuche en la actualidad. Estos conceptos debieran ser la naturaleza de las preocupaciones del movimiento sociopolítico mapuche en el presente y por tanto, debieran reflejarse en las políticas públicas y en cada ámbito de la intervención del gobierno en representación del Estado.

V .1. El acelerado proceso de desaparición mapuche

El acelerado proceso de desaparición se expresa o se visualiza a través de los datos estadísticos de la población indígena en relación a la población nacional chilena. Según la encuesta CASEN del año 2006, la población que se autoidentifica como perteneciente a pueblos indígenas alcanza a 1.060.786 personas, lo que equivale 6,6% de la población del país. La población mapuche aparece ocupando un porcentaje de un 87,2% de la población indígena y ello equivale a un total de 925. 000 mapuche aprox.

Este bajo porcentaje poblacional mapuche repercute negativamente en las metas que demanda el movimiento mapuche, en los espacios de discusión de las fuerzas políticas que participan en el control del sistema político chileno, llámese partidos políticos e instituciones de opinión pública y medios de comunicaciones. Entre ellos existe coincidencia, no declarada abiertamente. El bajo porcentaje poblacional que presentan los pueblos indígenas, “no los hace merecedores de una atención política nacional”, el tema solo adquiere características nacionales, solo cuando ocurre una situación de tensión en el marco de su seguridad interior. Es mas, existen algunos planteamientos que señalan que con lo obrado durante los gobiernos de la Concertación, en términos de los beneficios sociales es más que suficiente.

Otro de los aspectos que tiene mucha relación con el porcentaje poblacional tiene que ver con el tema político electoral. Por ahora, los grandes conglomerados políticos no presentan interés en establecer, por ejemplo,

alianzas políticos electorales, porque tienen la certeza que el voto mapuche es volátil, porque no se sustenta en una sólida articulación política.

Como se puede ver, el bajo porcentaje poblacional mapuche tiene incidencia, y por lo mismo, debiera ser abordado de manera mas profunda en otro seminario. No obstante, se puede adelantar, desde una perspectiva más interna o endógena, que con la disminución de la población, se ve amenazada la sociedad mapuche como sistema de vida.

V.2. Las condiciones de Vulnerabilidad Social Mapuche

Según la encuesta Casen del año 2006, señala: "la pobreza e indigencia es mayor para la población indígena que para la población no indígena". (Casen 2006). Por ahora, existe mucha literatura respecto a las causas de la pobreza indígena y se considera la pérdida de las tierras y la desigual participación equitativa en el desarrollo del país, sin embargo, no se ha planteado, que la pobreza es una bomba silenciosa que terminará aniquilando el sentimiento de identidad de la gente mapuche en relación a su sociedad. "Ser mapuche es sinónimo de pobreza y discriminación".

V.3. Condiciones de negación política (falta de reconocimiento y valoración)

La mayoría de los actores políticos se encuentran informados que después de 18 años de gobierno de la concertación se ha establecido recientemente, en Chile el primer instrumento que posibilita "estatus jurídicos al mundo indígena y a los respectivos pueblos". Sin embargo, hay que tener consciencia que la negación histórica a las que han sido expuesto los pueblos indígenas ha tenido efectos desbastadores, tanto en el plano interno como externo. A niveles externos los pueblos indígenas han sido estigmatizados lo que hace difícil que los miembros de la sociedad mapuche puedan compartir los espacios de relaciones en condiciones de igualdad. Desde el punto de vista de las relaciones institucionales internas los efectos más graves son el deterioro de los aspectos identitarios, como lo, son la desarticulación de las unidades territoriales, la pérdida de la lengua, de los conocimientos y saberes mapuche. Del mismo modo, la marginación que los propios miembros de la sociedad mapuche han hecho de sus propias instituciones heredadas de la tradición cultural, como una manera de sobrevivir frente al avasallamiento indiscriminado que ha hecho el sistema político chileno.

VI. IDENTIFICACIÓN Y CATEGORIZACION DE LOS DERECHOS MAPUCHE

Ya se ha señalado, que los derechos mapuche se inscriben en el marco del derecho indígena internacional y estos son un conjunto de facultades y garantías que ofrece el ordenamiento jurídico internacional respecto a los pueblos indígenas. Sobre esa base, se ordenan las categorías de derechos mapuches, en la tabla siguiente:

Cuadro N° 1: Categorías de Derechos Mapuche Indígenas

Categorías de Derecho	Derechos que incluyen	Tipos de derechos que comprenden.
Derecho de Igualdad de oportunidades	Derechos Sociales	Derecho al Desarrollo. Derecho al Empoderamiento.
Derecho de reconocimiento diferenciado en la organización política del Estado.	Derechos Políticos	Derecho a la Participación. Representación en la Organización Política del Estado. Derecho a la Autonomía. Derecho a la Autodeterminación.
	Derechos Territoriales	Derecho a la Tierra. Derecho al Territorio. Derecho a los Recursos naturales.
	Derechos Culturales	Derecho a la mantención de la Lengua Mapuche. Derecho a los sistemas de creencias. Derechos Institucionales mapuche. Derecho al desarrollo del conocimiento mapuche. Derecho a la mantención y desarrollo de los saberes.

Efectivamente, los derechos, anteriormente descritos, desde el periodo de transición a la democracia, sistemáticamente han sido demandados por el movimiento mapuche a través de dos grandes categorías de derechos: "derechos de igualdad de oportunidades materiales" y "derechos de reconocimiento". La primera categoría de derechos tiene como propósito abordar la situación de vulnerabilidad social de la población mapuche. La segunda categoría se refieren a los derechos de reconocimiento e inclusión diferenciada en la organización

política del Estado. Comprenden derechos políticos, territoriales y culturales. Los derechos políticos se refieren a los derechos de participación y representación en la organización política del Estado, según la categoría de "pueblos", mientras que los derechos territoriales aspiran al reconocimiento de la soberanía sobre la tierra, el territorio y los recursos naturales propios, en tanto que los derechos culturales se dirigen a la protección y garantías de mantenimiento de las culturas indígenas, incluidos sus idiomas. El Convenio 169, consagra ambas categorías de derecho, es por ello su importancia.

VII. LA SITUACIÓN TEMÁTICA MAPUCHE EN LA AGENDA PÚBLICA E INSTITUCIONAL

La introducción en el debate de la autoafirmación de "pueblos originarios", que plantea finales de la década de los 80 un emergente movimiento mapuche a diferencia del movimiento anterior que presentaba un marcado discurso sin mayores diferenciaciones de los discursos de los movimientos sociales chilenos (discurso etnicista), engloba tres cuestiones cruciales:

1. Profundidad y legitimidad de la diferencia cultural frente a la sociedad mayor;
2. Incorpora el concepto de derecho a la autodeterminación en tanto sociedades específicas;
3. Y reparación por parte del Estado frente a los atropellos históricos cometidos, fundamentalmente ante lo que fue la política reduccional, que involucró despojo territorial y represión a las formas de vida ancestral.

Luego a comienzos de la década de los 90, con el advenimiento de la democracia, este renovado movimiento indígena logra ingresar en el Programa de la Concertación, a través de lo que se llamó el Acuerdo de Nueva Imperial, tres puntos fundamentales:

1. La concreción de un proyecto legislativo.
2. La creación de un fondo de desarrollo;
3. Y, reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas.

Estos tres puntos serán retomados en el primer Gobierno de la Concertación, con la creación de la CEPI y las diversas discusiones y negociaciones que llevaron finalmente a la promulgación en 1993 de la Ley 19.253.

Desde ese periodo la temática indígena no presenta visibilidad en la agenda de gobierno. A mediados del gobierno de Lagos, reaparece a través de Política de Verdad y Nuevo Trato, que nace de las recomendaciones de la Comisión del mismo nombre y su propósito fue profundizar en los temas de derechos, haciendo énfasis en cambios institucionales, (Subsecretaría de Asuntos Indígenas), entre algunos temas. Sin embargo, la PVNT, no tiene mayores proyecciones. Más bien, la temática mapuche adquiere un tratamiento de característica de política de seguridad interior (aplicación de la Ley

Antiterrorista), que un tema de agenda orientado a resolver reconocimiento diferenciado de derechos.

No obstante, la temática mapuche, como tema político, demandando transformaciones, reaparece en la propuesta programática de campaña de Michelle Bachelet, (2005) ratificado el día 6 de enero del año 2006, en el Encuentro de Los Pueblos Indígenas y Bachelet en la ciudad de Nueva Imperial, bajo tres lineamientos: cambios legales o jurídicos, cambios institucionales (Subsecretaria) y de participación y de representación política indígena. Sobre este tema existe la incertidumbre, puesto que este gobierno lleva dos años y no se vislumbra si estos temas serán incorporados, finalmente, en la agenda del gobierno del Michelle Bachelet como cuarto gobierno de la Concertación.

Cuadro N° 2: Situación Temática Mapuche en la Agenda Publica

Periodos	Contexto y precisión temática
1980	<p>Emergencia de un nuevo movimiento mapuche identitario, que plantea:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Profundidad y legitimidad de la diferencia cultural frente a la sociedad mayor. 2. Incorpora el concepto de la autodeterminación en tanto sociedad mapuche específica. 3. Plantea la reparación por parte del Estado respecto de los atropellos históricos cometidos, principalmente, el despojo territorial y represión de las formas de vida ancestral.
1989	<p>Proceso de retorno a la democracia: campaña Patricio Aylwin.</p> <p>Acuerdo de Nueva Imperial:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboración de una Legislación indígena. 2. Reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas.
1993	<p>Gobierno de Patricio Aylwin</p> <p>Advenimiento de la democracia:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Concreción del proyecto legislativo Ley N° 19.253. 2. Creación del Fondo de Desarrollo. 3. y Reconocimiento Constitucional Pueblos Indígenas.
2004	<p>Gobierno Presidente Lagos</p> <p>Comisión de Verdad y Nuevo Trato 2001</p> <p>Política de Verdad y Nuevo Trato:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo con identidad y 2. Creación del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas.
2005	<p>Campaña Electoral Michelle Bachelet (Cuarto Gobierno de la Concertación)</p> <p>Incorporación de la temática mapuche en la propuesta programática de gobierno para los pueblos indígenas de Chile.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cambios Legales o jurídicos. 2. Cambios institucionales. 3. Participación y Representación política indígena.
2006	<p>Campaña Segunda Vuelta Candidatura Michelle Bachelet</p> <p>Firma protocolo de acuerdo entre los pueblos indígenas de Chile y la Candidata Michelle Bachelet Acuerdo de Nueva Imperial 6 de enero de 2006.</p>
2007	<p>Primer Año Gobierno Michelle Bachelet</p> <p>Anuncios presidenciales de Michelle Bachelet el 30 de abril, palacio de la Moneda Santiago de Chile: exploración de un ente autónomo.</p>

VIII. INTENTANDO CARACTERIZAR LAS POLITICAS PÚBLICA INDIGENA DE GOBIERNO

Para poder caracterizar la actual política pública indígena del gobierno de la Concertación, hay que tener presente que ésta tiene su base orientadora en la Ley N° 19253, que precisamente no tiene carácter normativo imperativo u obligatorio. Es decir, el Estado no está obligado a reconocer derecho y del mismo modo, los mapuches están limitados para exigirlo. En resumen, la legislación indígena actual tiene un carácter permisivo o referencial, solamente. Bajo este marco jurídico, lo que existe son políticas sociales dirigidas a atender las desventajas sociales de la población mapuche y no desde las características del derecho mapuche. Algunos pudieran estar en desacuerdo y señalar que la superación de la pobreza también es un derecho indígena, indudablemente, lo es, sin embargo. Cuando no se observa una definición conceptual de desarrollo indígena acotado en una formulación oficial, que responda a los factores estructurales que causan y mantienen la pobreza de los pueblos indígenas. Eso implica dejar de lado el "enfoque de bienestar" y ofrecer algo más que estrategias a corto plazo para crear fuentes de ingresos y modos de vida sostenibles. Entre las barreras estructurales que generan la pobreza indígena se encuentran: la pérdida de recurso y la falta de control sobre los mismos en los territorios indígenas; la discriminación en el acceso al mercado y a las decisiones políticas; el poder desigual en las negociaciones y en la distribución de la riqueza, y la negación de su derecho al desarrollo. Si se observa el tema del desarrollo a partir de la entrada en vigencia (1994) de la Ley Indígena y la creación de la CONADI, el desarrollo como tema eje de acción estratégica de una política indígena, se reduce a la implementación de una unidad burocrática, abocada a la acción de subsidio de iniciativa de fomento al emprendimiento mapuche, con un vacío sobre una definición conceptual de desarrollo. El tema se retoma en el año 2000, con la puesta en marcha del Programa Orígenes, que de igual modo, hasta el presente no ha arribado sobre una definición conceptual, porque se ha movido entre el concepto de "desarrollo sostenible" y "desarrollo con identidad". Situación similar sucede con el tema de cultura. Del mismo modo, no se ha arribado a un concepto de cultura que promueva la identidad, sino más bien se ha trabajado con la cultura del folclor o del artefacto o de los bordes culturales. (Instrumentos musicales, las comidas, los bailes y las celebraciones de rituales).

Es importante destacar, que la Ley Indígena por sí, sólo fija principios muy generales a la acción de CONADI y que, de acuerdo a un enfoque renovado de lo que es la gestión de Gobierno, esta no sólo debió abocarse a administrar los recursos generados por Ley, sino formular una política pública que le permitiera llevar adelante una acción racionalizada de su quehacer, así como liderar la acción de Gobierno en materia indígena. Este ejercicio de liderazgo de CONADI era fundamental hacia los ámbitos sectoriales y regionales de Gobierno, sobre la base de dos argumentos: la cantidad de recursos de la inversión pública y la mayor presencia institucional en territorio mapuche. La no funcionalidad de ese rol se obtiene como resultado una baja incidencia en la articulación y transversalización de un enfoque étnico hacia el resto de la acción de Gobierno. La mayoría de las acciones sectoriales, tales como: Programa Especial de Salud y

Pueblos Indígenas del MINSAL (Ministerio de Salud), el Programa de Educación Intercultural Bilingüe del MINEDUC (Ministerio de Educación) han seguido un curso de acción absolutamente paralelos a CONADI hasta el año 2001 en que se instala el Programa Orígenes. Ambos programas centran su atención en la formulación de modelos interculturales cuyo centro es la institucionalidad sectorial (escuelas, postas rurales y hospitales). En ellos hay una baja discusión, incluso después de la instalación del Programa Orígenes, sobre la presencia y proyección del marco institucional indígena y sobre la labor normalizadora, que tanto las instituciones de salud como de educación han jugado en la configuración del Estado Nacional.

De lo anterior se desprende una ausencia de una política pública consistente, sistemática y orgánica. Ello dificulta contar con una adecuada evaluación de la acción de Gobierno en materia indígena, no solo desde el punto de vista de la eficiencia de la inversión pública, sino desde el punto de vista de los impactos negativos que dicha inversión puede estar generando sobre la condición de la identidad de los pueblos indígenas. No existe claridad cuánto ha sido la inversión en los territorios mapuches. Asimismo, no se sabe si ciertos instrumentos de fomento o desarrollo productivo de INDAP generan entropía o pérdida cultural a nivel de la economía indígena o si los modelos de interculturalidad en salud y educación privilegian la complementariedad o desplazamiento del marco institucional indígena.

IX. ALGUNOS EFECTOS GENERADOS POR LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY 19.253 EN EL MOVIMIENTO MAPUCHE.

En paralelo, a la implementación de la Ley 19.253 el movimiento mapuche experimentará una serie de efectos, donde crecientemente la demanda se reducirá al problema de las tierras y la demanda por la autonomía política. Por otro lado, la misma configuración de la Agenda y acelerada institucionalización de la demanda mapuche - la responsabilidad de ésta quedó en manos de la institucionalidad pública (Conadi). Por otra parte, el movimiento mapuche ha sido totalmente funcional a esta lógica, demandando tan solo lo que la Ley aporta en tanto oferta pública, es decir, se ha recortado su rol a la de "cliente del Estado". El movimiento hoy día escasamente demanda apoyo, por ejemplo, a la autogestión territorial o la protección de su patrimonio cultural. Por el *contrario*, se ha reducido cada vez más la demanda indígena a la demanda por tierra y por beneficios materiales, sin capacidad de discutir y de generación de propuestas, por ejemplo, pertinencia cultural de agencias e instrumentos que operan intensivamente en territorio indígena, como INDAP, CONAF o los programas especiales de Salud y Educación, las agencias de servicios (ONG) y las empresas privadas.

El Programa Orígenes, surge como una respuesta a las limitaciones observadas en la acción de CONADI y la acción sectorial, su instalación fuera de la institucionalidad pública indígena de gobierno confirma la ausencia de una consistente política pública. Con este programa se buscó dar integralidad y

pertinencia cultural a la intervención del Estado en territorios indígenas y promover el desarrollo con identidad de las comunidades sujetas a intervención. Asumiendo un concepto de desarrollo en los territorios indígenas (espacio de estructuración sociopolítica del mundo mapuche). Sin embargo, ese desafío siempre fue un riesgo grande para un programa social en ausencia de una política pública, es decir, el instrumento no se condice con el propósito a alcanzar. Mirado desde una perspectiva general, el Programa Orígenes fue planteado como una suerte de piloto de política pública en materia indígena. No obstante, el panorama del Estado Chileno, de carácter institucional y no residual, es poco propicio para generar aquello que se ha denominado *política pública en acción*.

Orígenes ha abierto la discusión en muchos temas que deberían ser materia del movimiento mapuche, como el enfoque de desarrollo indígena o la relevancia de formular modelos de autogestión territorial. Asimismo, está generando información considerable que podría dar pie indudablemente a la apertura de la Agenda Pública y a la formulación de una política pública en materia indígena, que debiera estar en las manos de la dirigencia del movimiento sociopolítico mapuche como insumo para la toma de decisiones.

Este complicado panorama de configuración de las Agendas, tanto la realidad social y política como la realidad institucional del país presentan serias dificultades para modificar estas condiciones. Al parecer, por cultura política, hay una clara tendencia a buscar culpables en vez de asumir responsabilidades y nuevas actitudes. Las agendas públicas sólo son modificables en la medida que los directamente afectados tienen la capacidad para hacerlo. Y la primera condición para ello es la creación de un contexto social y político favorable, a través de una condición básica que es la configuración de acciones políticas coordinadas sobre un solo fin.

X. CONCLUSIONES

El tratamiento de la temática mapuche como acción desde el gobierno de la Concertación presenta una ausencia de una política pública consistente, sistemática y orgánica, basados en criterios de racionalidad tales como; orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, principios y objetivos que a su vez delimiten cursos de acción coherentes, sustentados estos últimos en niveles de procedimientos y niveles de institucionalización adecuados. Al existir ausencia de estos criterios de racionalidad, entonces, de lo que se puede hablar más bien es de cursos de acción que obedecen a ciertas lógicas, procedimientos y niveles de institucionalización extremadamente precarios. Estos cursos de acción, han estado orientado desde un enfoque de política pública centrada entre en el servicio social con el propósito de superación de la pobreza y la ausencia del enfoque de reconocimiento diferenciado de derecho e igualdad de oportunidades para el pueblo mapuche.

Sin embargo, se vislumbra la aproximación de un contexto que podría posibilitar la formulación de un viraje en el enfoque sobre la base del camino de los derechos. Un primer aspecto que favorece ese contexto es la reciente aprobación del Convenio 169 en el parlamento, instrumento que sintetiza los derechos indígenas, sobre todo en lo relativo al reconocimiento como pueblo, sin embargo, mientras esa aprobación no sea incorporada a los procedimientos de la Organización Internacional del Trabajo no es posible cantar victoria. Un segundo instrumento dice relación con la aprobación de la Ley del "Borde Costero Lafkenche", que también contempla el reconocimiento de pueblo, aún más "pueblos originarios". Ambos instrumentos ofrecen un marco jurídico distinto al que ofrece la actual Ley Indígena 19.253. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los factores favorables, por ahora, son declaraciones como todo cuerpo legislativo y para que tengan efectos favorables y concretos deben tener operatividad práctica y ello solo es posible en la medida que exista un movimiento social que reclame su operatividad, es decir, que se demande una formulación de una política indígena centrada en derechos a través de la puesta en escena de la temática en la agenda social, para que luego pase a la agenda pública y luego a la agenda de gobierno y finalmente - el establecimiento de una Política Pública, que trascienda a los gobiernos. Dentro de este marco es necesario asumir como principio, que en un contexto donde no existe reconocimiento sobre la base de un estatuto jurídico como pueblo, es ilusión que dicho reconocimiento provenga de naturaleza espontánea de parte del Estado. Es necesario una contraparte mapuche, que demande la implementación de una política pública centrada en derecho y para ello, hay que tener en consideración ciertos factores estratégicos claves para la formulación de una política pública indígena de calidad, entre ellos:

La disponibilidad de información acerca de las condiciones de etnicidad del pueblo mapuche (territorios, idioma y la institucionalidad). Trabajar sin fundamentos diagnósticos, es grave desde el punto de vista de la responsabilidad pública frente a una situación tan delicada como es la supervivencia de comunidades mapuche. La lengua indígena se encuentra en franco retroceso,

con un 25% de hablantes en el caso mapuche¹; los límites etnoterritoriales vigentes, pero con una baja apropiación identitaria; y una importante presencia de marco institucional, en amenaza de desaparición por la desarticulación cultural del territorio y la limitada transmisión intergeneracional y las condiciones de pobreza material, que contribuye en la emigración de las actuales generaciones de sus localidades de orígenes hacia los centros urbanos.

La sistematicidad y organicidad de las políticas públicas redistributivas, es otro de los criterios de racionalidad importantes, éstas deben contener orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, modificaciones institucionales principios y objetivos que a su vez delimitan cursos de acción coherentes, sustentados estos últimos en procedimientos y niveles de institucionalización adecuados. Estos aspectos permiten contar con una política pública formulada. Si aquellos no existen, entonces de lo que podemos hablar más bien es de cursos de acción que obedecen a ciertas lógicas, procedimientos y niveles de institucionalización extremadamente precarios.

¹ Línea de base Programa orígenes.

BIBLIOGRAFÍA

- Iturralde Guerrero, Diego A., Demanda indígena y reforma legal: retos y paradojas, 1997.
- Kempf, Isabel y Zúñiga, Nieve. Pobreza indígena y el desarrollo como derecho. Madrid 2003.
- Huenchuan, Sandra: El pensamiento Indigenista Mexicano. Desde la Revolución Mexicana al Levantamiento Zapatista en Chiapas, revista del doctorado en el estudio de las sociedades latinoamericanas. Universidad Arcis, N° 1, Chile 2002.
- Gobierno de Chile, Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, Palacio de la Moneda 16 de abril de 2004.