



SERIE INFORME **SOCIEDAD Y POLÍTICA**

Conflicto Mapuche: Una visión general

Jorge Ramírez R.

SERIE
INFORME
SOCIEDAD Y POLÍTICA
ISSN 0718 - 4093

Diciembre 2015

149

JORGE RAMÍREZ R.

Cientista Político de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Coordinador del Programa Sociedad y Política de LyD.

CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO **05**

1. INTRODUCCIÓN **06**

2. LA CUESTIÓN DE
LA CULTURA MAPUCHE **08**

3. IMPOSIBILIDADES POLÍTICAS:
REPRESENTACIÓN Y
REPRESENTATIVIDAD **10**

4. PARADIGMA DE
POLÍTICA SOCIAL **12**

5. POLÍTICA DE
ENTREGA DE TIERRAS **14**

6. CONCLUSIONES **16**

REFERENCIAS
BIBLIOGRÁFICAS **17**

Resumen Ejecutivo

Cuatro nudos críticos han impedido avanzar hacia la consecución de una nueva relación con nuestros pueblos originarios, en particular, con el pueblo mapuche. Aludimos a una relación en la cual coexista el progreso con la identidad por medio de un enfoque de política pública que desarrolle capacidades y propenda a la generación de condiciones para la tan anhelada paz social efectiva entre los diversos actores involucrados en el conflicto.

Los cuatros nudos críticos analizados son en primer lugar, una visión esencialista y por ende, lejana de la realidad respecto de la concepción en el terreno antropológico de la cultura mapuche hoy, con todas las implicancias que esto conlleva desde el punto de vista de la elaboración de políticas públicas. A continuación, se visualizan ciertas imposibilidades políticas relativas a la falta de una estructura orgánica en la organización política mapuche, derivando esto, en un desacoplamiento de las demandas del pueblo mapuche y las de sus representantes; la clásica tensión entre representación y representatividad. En tercer lugar, se constata cómo ha primado en el enfoque de política pública en materia indígena, un paradigma de política social de carácter asistencialista que no apunta a la generación efectiva de capacidades, sino que a la mera entrega de beneficios, dinámica que ha configurado una condición de rezago permanente en el caso del pueblo mapuche. Finalmente, se examina la política de entrega de tierras, la cual se ha estructurado como núcleo detonante de un espiral incesante de violencia.

1. INTRODUCCIÓN

La presente investigación ofrece una mirada global de la problemática que se genera entre el Estado y sus pueblos originarios, en particular, con el pueblo mapuche. En el centro del conflicto se sitúan dimensiones culturales, históricas, políticas (politics), así como de instrumentos de política pública (policy), que estructuran una situación donde el carácter de la problemática se ha agudizado y no se vislumbra un norte claro respecto de cuáles son los instrumentos y herramientas, para no sólo destrabar el asunto en el plano coyuntural, sino que también, apuntando en el largo plazo al fondo de la relación, que todo Estado moderno y su sociedad civil debe establecer con sus pueblos originarios.

Toda la discusión en torno al conflicto mapuche descansa en la pregunta respecto de cómo integrar y reconocer a los pueblos originarios sin generar las condiciones para una aculturación, resguardando su identidad y patrimonio a efectos de promover una coexistencia pacífica y armónica con el resto de la sociedad.

La falta de decisión gubernamental expresada en una nula capacidad para revisar un cuestionado instrumento de política pública, como es la política de entrega de tierras, sumado a un enfoque permisivo -inclusive negacionista- en términos de la condena a actos de violencia radicalizados, complementado con una nula capacidad efectiva de interlocución tanto con los grupos radicalizados como con las víctimas de la violencia, configuran un escenario donde todos los habitantes de la Región de La Araucanía, inclusive aquellos que poseen ascendencia mapuche, son categóricos al señalar que el conflicto ha aumentado¹. En la

misma línea, la serie de datos de la Encuesta Bicentenario Adimark también documenta la percepción del conflicto mapuche como el más relevante de la sociedad chilena en la actualidad, tendencia que se replica en el último Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 2015.

Las consecuencias del conflicto mapuche no sólo se circunscriben a la dimensión de orden público y del resguardo de la propiedad, sino que pasan a ser también una gran traba para la inversión y el desarrollo económico de la región, lo que está condenando a los actores a una situación de mayor pobreza relativa al resto del país. Un 52% de los encuestados de la Región de La Araucanía manifiesta que el conflicto ha afectado negativamente la inversión de las empresas en la zona y el desarrollo de la misma², mientras que los datos muestran que efectivamente la inversión extranjera ha experimentado un dramático descenso (ver Cuadro 1), llegando a ser inexistente en la actualidad, situación que se agudiza en el conjunto de comunas en conflicto, contexto aún más problemático, atendiendo al hecho de que la Región de La Araucanía es la que presenta los índices más altos de pobreza y pobreza extrema del territorio nacional (ver Gráfico 1).

Pero hay aspectos que preceden a los paupérrimos logros en materia de política indígena. En el centro de la ineficaz acción gubernamental se identifican 4 nudos críticos que determinan el modo, pero también condicionan el enfoque, a partir del cual se ha pretendido encauzar la relación del Estado para con el conflicto mapuche, hablamos de: (1) una visión esencialista y por ende lejana de la realidad respecto de la concepción en el terreno antropológico de la cultura mapuche hoy; (2) ciertas imposibilidades políticas relativas a la falta de una estructura orgánica en la organización política mapuche que deriva en un desacoplamiento de las demandas del pueblo mapuche y las de sus representantes, la clásica tensión entre representación y representatividad; (3) un paradigma de política social de carácter asistencialista que no apunta a la generación efectiva de capacidades sino que a la mera entrega de beneficios y (4) la política de entrega de tierras como núcleo detonante de un espiral incesante de violencia en la región.

¹ Al respecto, un 61% del total de la Región de La Araucanía considera que el conflicto ha aumentado, mientras que un 56% de los habitantes de la región con ascendencia mapuche opina en los mismos términos conforme a la encuesta percepciones sobre el Conflicto Mapuche CADEM-Multigremial de La Araucanía Plaza Pública Cadem.

² Percepciones sobre el Conflicto Mapuche CADEM-Multigremial de La Araucanía.

PERIODO	INVERSION MATERIALIZADA				
	Región IX		Total DL 600		Región IX
	Valor	%	Valor	%	Total
1974-1996	81.153	92,83%	20.506.314	25,00%	0,40%
1997	1.264	1,45%	5.227.493	6,37%	0,02%
1998	447	0,51%	6.038.390	7,36%	0,01%
1999	766	0,88%	9.229.321	11,25%	0,01%
2000	2.960	3,39%	3.039.447	3,71%	0,10%
2001	706	0,81%	5.010.920	6,11%	0,01%
2002	13	0,01%	3.393.489	4,14%	0,00%
2003	113	0,13%	1.236.367	1,51%	0,01%
2004	0	0,00%	4.637.035	5,65%	0,00%
2005	0	0,00%	1.801.734	2,20%	0,00%
2006	0	0,00%	3.181.174	3,88%	0,00%
2007	0	0,00%	1.369.570	1,67%	0,00%
2008	0	0,00%	5.170.645	6,30%	0,00%
2009	0	0,00%	5.363.443	6,54%	0,00%
2010*	0	0,00%	2.675.681	3,26%	0,00%
2011*	0	0,00%	4.140.074	5,05%	0,00%
TOTAL	87.422	100,00%	82.021.097	100,00%	0,11%

Cuadro 1
INVERSIÓN EXTRANJERA REGIÓN DE LA ARAUCANÍA

Fuente: Comité de Inversiones Extranjeras.

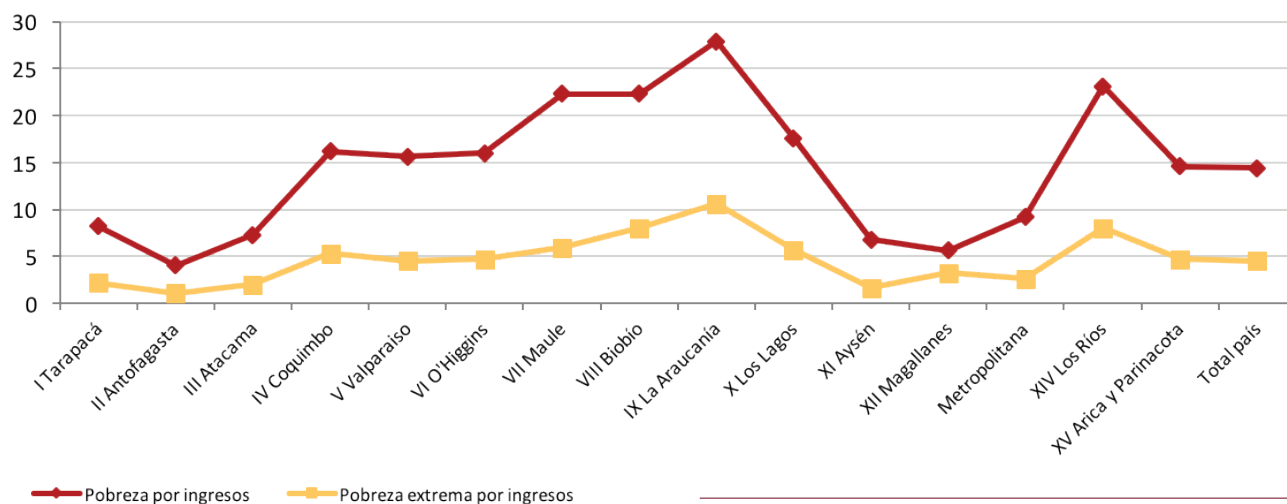


Gráfico 1
PORCENTAJE DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA POR REGIÓN (2013)

Fuente: Elaboración propia a partir de CASEN 2013.

2. LA CUESTIÓN DE LA CULTURA MAPUCHE

Una primera dimensión que dificulta la aproximación al conflicto mapuche desde la perspectiva de la toma de decisiones dice relación con la cuestión de la cultura mapuche. La política pública en materia indígena conceptualiza a la cultura mapuche desde un prisma esencialista, estático y que no da cuenta de los complejos procesos de interculturalidad presentes en la sociedad contemporánea.

Como plantea Mascareño (2007) si hoy en día la cultura mapuche fuese un todo articulado, único, estático e irrepetible, lo lógico desde el punto de vista analítico, sería esperar una notoria diferenciación con los patrones culturales del resto de la población "no mapuche", cuestión que a la hora de mirar el fenómeno en su debida profundidad, no se da en términos estrictos; múltiples estudios de opinión reflejan aquello: en definitiva "los límites entre lo mapuche y lo no mapuche se vuelven difusos e interpenetrados en muchos aspectos" (p.77).

¿Cuáles son las implicancias de esta discusión para la cuestión contingente de la relación del Estado para con sus pueblos originarios, y en particular, a lo que dice relación con el conflicto mapuche? La pertinencia de este debate se vincula al hecho de que el paradigma cultural a partir del cual se estructura la política pública en materia indígena, más que aludir a una genuina noción antropológica (un modo de ser y existir en lo social) apela más bien a un sentido de carácter histórico, en clave reivindicativa, que asocia el concepto con lo político, más que con lo eminentemente cultural³.

Al respecto, Mascareño (2007) a través del análisis de la encuesta CEP a población mapuche y no mapuche, muestra que las diferenciaciones en materia de orientaciones en cuanto a la economía, los medios de comunicación y el ámbito de la familia no son significativas entre ambos grupos de

la sociedad -mapuches y no mapuches-. En la misma línea, conforme al estudio de la Fundación Aitué a la población mapuche de 2013, sólo un 15,8% de los mapuches de la zona sur en el plano religioso se identificó con la "espiritualidad mapuche-cosmovisión mapuche", aumentando sólo a un 20% en el caso de los mapuches del territorio de la Región de La Araucanía. Inclusive, en la submuestra de mapuches rurales, el porcentaje de identificación con la espiritualidad mapuche no alcanza a superar la identificación con la religión católica, mientras que en otras expresiones de la cultura, como las orientaciones respecto del mundo del trabajo, y otras expresiones cotidianas ligadas a ésta, tampoco se observan diferencias sustantivas⁴.

Pero la interpenetración cultural parece ser una constante en la historia del pueblo mapuche. Estudios de carácter antropológico como los de Boccara (2002), permiten visualizar que la nueva entidad sociocultural mapuche, inclusive ya desde el S.XVIII, poco tiene que ver con las de los grupos de su identidad de origen denominados Reche⁵. Por lo tanto, la transmutación cultural para el caso del pueblo mapuche parece ser una cuestión constatable en la larga duración.

En definitiva, lo que esta línea de investigación problematiza es el carácter esencialista y a ratos nostálgico⁶ de la cultura mapuche, visión desde la cual se estructura una aproximación desde los tomadores de decisión y el Estado que podría estar distorsionando un conjunto de orientaciones, anhelos y aflicciones identitarias del pueblo mapuche.

3 Un cuestionamiento aún más explícito respecto del tema se encuentra en Bazán, J. (2011). ¿Es Mapuche el conflicto? Editorial Maye.

4 Análisis de la Base de Datos de Encuesta Centro de Estudios Públicos Los mapuche rurales y urbanos hoy (2006).

5 El término Reche alude a "gente auténtica" o "la gente por excelencia" asociados al primigenio carácter bélico de lo que hoy conocemos como pueblo mapuche.

6 Interesante parece la reflexión de Lucas Sierra "Los indígenas y la caricatura". En El Mercurio, 23/08/2009.

La mejor prueba de lo anterior es que el carácter de la reivindicación mapuche antepone a los temas más sensibles desde el punto de vista de la identidad mapuche (como la lengua y su conexión con la tierra), a la entrega de tierras -que dicho sea de paso, es una cuestión distinta del vivir de ellas- y el establecimiento de formas especiales de representación política. Otra expresión de la mutación en el carácter de las reivindicaciones, está dado por el paso, en el ámbito discursivo o en el “metarelato de lo mapuche” desde la demanda por tierras, a la demanda por territorio⁷ (Boccaro, 2002).

Esto posibilita comprender que el presentar a la cultura mapuche como un todo orgánico, negando de paso su carácter ambivalente (Bauman, 2002)⁸, es parte de una estrategia política, en la medida que afianza el sentido unicidad de cara a un escenario reivindicatorio, pero que desconoce el hecho de que esta identidad hoy por hoy no es única, puesto que se inserta y coexiste simultáneamente con otras, con mayor o menor intensidad (Irrarázaval y Morandé, 2007). Se trata entonces, de una identidad cultural voluble.

Asumir esto, desde el punto de vista del paradigma a partir del cual se estructura una visión de política pública en materia indígena, parece una cuestión esencial. Más aún cuando el desafío de todo Estado moderno y también de su sociedad civil no indígena, pasa por adoptar una de las siguientes tres estrategias en cuanto a la relación que se establece con sus pueblos originarios: reconocimiento, integración o subordinación (Parraguez y Barton, 2015). Por estrategia de reconocimiento, se hace alusión a los esfuerzos en términos de legislación y accionar de los tomadores de decisiones orientado a la promoción del multiculturalismo; por integración, se comprende a un enfoque que diseña e implementa políticas públicas por medio de intervenciones

interculturales que identifican e integran a un “otro” distinto, mientras que la subordinación pasa por la negación de la diversidad cultural y la exclusiva promoción de una cultura hegemónica o predominante.

La totalidad de la evidencia comparada, documenta que el óptimo de política pública en materia de pueblos originarios es aquel donde se generan las condiciones para una identidad con desarrollo. Sin embargo, los avances en materia de políticas públicas indígenas en Chile, no permiten sostener que existan avances ni en términos de la promoción y resguardo de la identidad mapuche -que como ya vimos- no es única, y tampoco, en cuanto a su desarrollo.

⁷ Relevante es también la consagración por las demandas territoriales en el sistema Inter-americano de Derechos Humanos.

⁸ Al respecto, Bauman (2002) sugiere entender a la cultura como praxis.

3. IMPOSIBILIDADES POLÍTICAS: REPRESENTACIÓN Y REPRESENTATIVIDAD

Otro de los nudos críticos que surgen en el plano de la gestión política del conflicto en La Araucanía dice relación con el carácter de la representatividad indígena. La ancestral forma de articulación política inorgánica y descentralizada que fue un elemento activo de la resistencia en la Guerra de Arauco, pasa a ser hoy un impedimento para la debida canalización de sus orientaciones políticas.

Uno de los avances más significativos en términos de la integración de los pueblos originarios en los canales de participación institucionales pasa por la entrada en vigencia del Convenio 169 de la OIT denominado "Consulta Indígena", aprobado por Chile en el año 2008. En él, se indica que los procesos de consulta indígena operarán con instituciones representativas de los propios pueblos, sin embargo ¿cuáles son estas instituciones representativas? ¿Existen interlocutores válidos, que sean legitimados por el amplio cuerpo de la conformación mapuche?

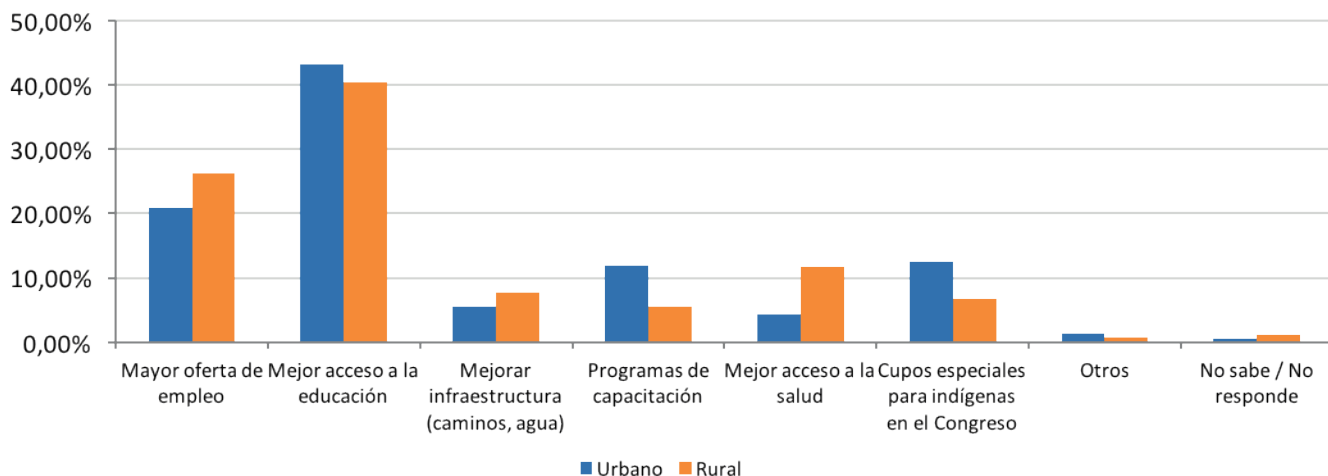
En la actualidad no es inusual identificar una des- anclaje estructural entre las demandas de un cuerpo de representantes indígenas pertenecientes a una élite

vinculada al cabildeo transnacional de la causa indígena y las "bases" del pueblo mapuche. En este sentido, no se visualiza una correspondencia clara entre los problemas prioritarios que mencionan los mapuches y esta aparente representación (ver Gráfico 2).

Como se observa en el Gráfico 2, los mapuches como colectivo (comprendiendo a aquellos que habitan zonas rurales y urbanas) priorizan como aspectos que contribuyen más a mejorar su vida, en tanto pueblo, el acceso a la educación y la oferta de empleo, con una distancia significativa respecto de prioridades que ellos categorizan en un orden secundario como la "existencia de cupos especiales para indígenas en el Congreso".

Gráfico 2
**MEDIDAS QUE SE CONSIDERAN QUE
CONTRIBUYEN MÁS A MEJORAR LA VIDA
DEL PUEBLO MAPUCHE.**

Fuente: Encuesta Fundación Aitué 2013.



Pero, la configuración de un cuerpo de élite mapuche, vinculado a la agenda transnacional indigenista, ha posibilitado la creación de contornos culturales y políticos propios de lo que en la actualidad se conoce como el "movimiento mapuche" (Zapata, 2006). Estos nuevos actores han desarrollado una labor intelectual bajo el alero de la sociedad moderna y la comunidad internacional⁹, con el fin de reivindicar posiciones y articular un relato político, social y cultural en torno a una identidad que no es monolítica.

El producto de esta articulación intelectual que muchas veces parte desde la premisa de una visión esencialista de la cultura mapuche, es que invisibiliza y neutraliza las visiones de mapuches "corrientes" expuestos a las dinámicas interculturales de la actualidad.

Un buen ejemplo de lo anterior es el carácter de la reivindicación por autonomía política de grupos indígenas versus el anhelo de integración al resto de Chile, que es hegemónico y preminente dentro de la totalidad de los mapuches. La encuesta CEP de 2006 es una prueba nítida al presentar una realidad donde el 78% de los mapuches desea integrarse más al resto de Chile, mientras que sólo un 19% se inclina por la alternativa de poseer mayor autonomía.

Sin embargo, el meta-relato de la autonomía penetra los círculos de la élite política con mayor profundidad, llegando inclusive al extremo de que -a pesar de ser una posición minoritaria en la propia opinión pública mapuche- es incluida en la propuesta de la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional mandatada por la Presidenta Michelle Bachelet en el año 2014. En dicha propuesta de autonomía denominada "estatuto de

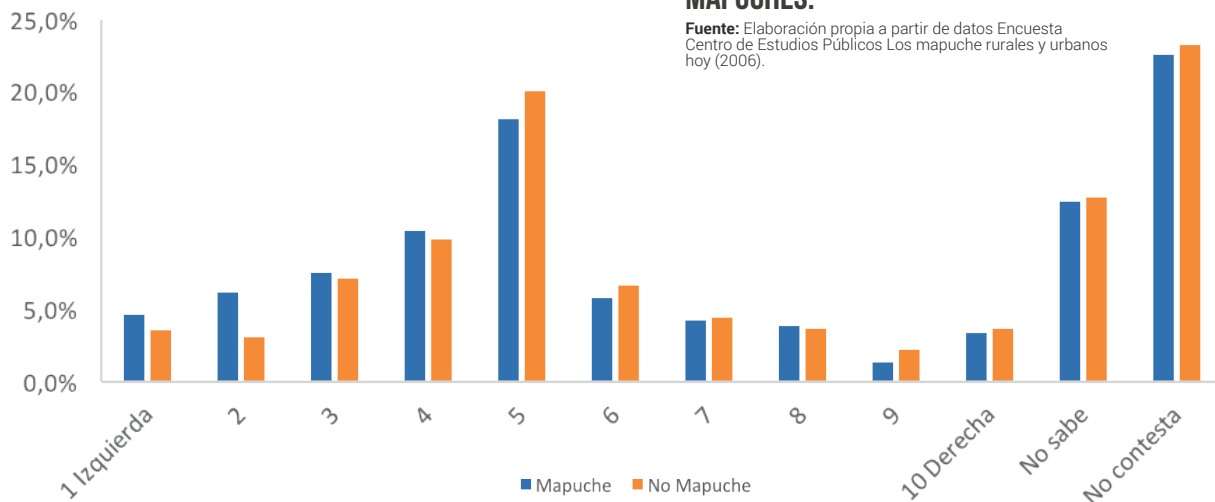
autonomía" especial, se especifica la existencia de un Parlamento propio, elementos de autonomía financiera y dos lenguas oficiales.

La indistinción en materia de orientaciones políticas entre la población mapuche y no mapuche es también otra prueba de la inexistencia de un sustrato socio-político esencialmente mapuche. Esto no sólo se observa a la hora de mirar las encuestas de opinión (ver Gráfico 3), sino que también la evidencia en materia del análisis espacial del voto. Al respecto, ésta nos permite sostener la tesis de un voto ideológico mapuche propiamente tal. Tampoco la presencia de candidatos mapuches implica garantías de éxito ni plena solidaridad electoral (Toro y Jaramillo, 2014), a lo que se agrega que la presencia previa de legisladores de origen mapuche, en ningún caso ha implicado mayores avances en materia de políticas de reconocimiento o reparación para con el pueblo mapuche. Por otro lado, los patrones en términos de confianza institucional respecto del total país tampoco permiten sostener la hipótesis de una clara diferenciación de la cultura política mapuche en contraste con la del resto del país (Luna, et al., 2012).

Todos estos antecedentes parecen relevantes, teniendo en consideración que más allá de los efectos prácticos y las consecuencias de los avances políticos institucionales de la agenda indigenista, desde el punto de vista de los principios liberales, un estatuto de representación especial para los pueblos indígenas implica una nociva distorsión del principio base de cualquier democracia liberal, relativo a la indistinción por etnia, religión, género y condición socioeconómica en materia de representación, conocida en doctrina como la regla democrática de un elector / un voto.

Gráfico 3
AUTOCLASIFICACIÓN EN LA ESCALA POLÍTICA MUESTRA MAPUCHES Y NO MAPUCHES.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta Centro de Estudios Públicos Los mapuche rurales y urbanos hoy (2006).



⁹ Zapata (2006) emplea el concepto de diáspora mapuche para identificar a un conjunto de académicos, intelectuales y activistas que desde posiciones de relevancia en el extranjero han desarrollado una labor de promoción y

cabildero de una visión particular de la causa y reivindicación mapuche. Ejemplos de lo anterior son: Jorge Calbucura de residencia en Suecia, José Marimán (Estados Unidos), Arauco Chihuailaf (Francia) y R. Marhikewun (Inglaterra).

4. PARADIGMA DE POLÍTICA SOCIAL

La población indígena en Chile asciende a 1.565.915 personas, equivalentes a un 9,1% del total de la población. Dentro de ese universo, la Encuesta de Caracterización Socioeconómica CASEN 2013 identifica 9 etnias (ver Cuadro 2), donde la predominante es claramente la etnia mapuche, representando un 84,4% del total de la población indígena del territorio nacional.

Dentro del conjunto de población indígena, un 74% habita en zonas urbanas, mientras que un 26% lo hace en zonas rurales, diferenciación que será decisiva en cuanto a las visiones que se tienen en torno a la situación de los pueblos originarios.

Es acá donde surge el primer problema. Al situar a la tierra como el gran eje axial de la política indígena, la Ley Indígena predefine una condición de restricción no sólo en términos de cobertura a los individuos sujetos de beneficio de la política social y -considerando que un 74% de la población indígena habita en zonas urbanas y por ende, no es sujeto de un enraizamiento cultural y productivo con la tierra-, sino que también en complejidad.

Inclusive, cuando se le pregunta a los propios mapuches por las características que definen a una persona como tal, señalan en el siguiente orden de prelación, con un 57% al que hable la lengua, con un 49% al carácter de los apellidos (si son de ascendencia mapuche o no), con un 30% a la apariencia física, seguido con un 19% de los encuestados mapuches que mencionó a "la vestimenta que usa" como elemento distintivo identitario, mientras que sólo con un 11% aparece el hecho de que se viva en tierras mapuche y se viva en comunidad¹⁰ (Encuesta Centro de Estudios Públicos, 2006). Entonces, es nítido que la política indígena parte desde un prisma errado al conceptualizar a "lo indígena" desde el punto de vista del desarrollo social como un arquetipo distinto del que inclusive ellos mencionan en el terreno de la autopercepción.

Etnia	Total	Porcentaje del total indígena
Aymara	120.621	7,7%
Rapa Nui (Pascuense)	2.553	0,2%
Quechua	30.096	1,9%
Mapuche	1.321.717	84,4%
Atacameño (Likán Antai)	23.327	1,5%
Coya	12.579	0,8%
Kawésqar (Alacalufes)	3.498	0,2%
Yagán (Yámana)	871	0,1%
Diaguita	50.653	3,2%
Total Indígenas	1.565.915	

Cuadro 2
DISTRIBUCIÓN DE POBLACIÓN INDÍGENA POR ETNIAS.

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta CASEN 2013.

Un dato no menor, es que el 40% de la población indígena se concentra en las regiones VIII, IX y X, zona donde prácticamente la totalidad de la población indígena es mapuche, y en la cual se sitúa el epicentro del conflicto. Sin embargo, tampoco es posible desconocer que, conforme a las mismas cifras, el 32% de la población mapuche vive en Santiago.

En cuanto a la caracterización socioeconómica de los pueblos indígenas, la distribución del ingreso muestra que la mayoría de las familias que declaran pertenecer a nuestros pueblos originarios se ubican en los quintiles de ingreso más pobre. Al respecto, para el año 2013 un 57,4% se sitúa dentro del 40% de población con menores ingresos.

¹⁰ Sin diferencia significativa desde el punto de vista estadístico entre los mapuches habitantes de zonas urbanas o rurales.

¿Cuáles son las causas de esta persistente condición de postergación social, que no sólo se ve reflejado en las mediciones convencionales de ingreso y pobreza, sino que también a la hora de contrastar indicadores no tradicionales de bienestar como el Índice de Desarrollo Humano entre población mapuche y no mapuche? (Padilla, et al., 2015).

Una hipótesis interesante de explorar es la alta dependencia de los subsidios monetarios como transferencias del Estado en la población indígena chilena. Tal como se muestra en el Cuadro 3, la población indígena es más dependiente de las transferencias monetarias que el resto de la población no indígena, es decir, los subsidios que reciben por parte del Estado representan una mayor proporción del ingreso autónomo promedio por región.

Este enfoque de política pública, que no pone el foco en el desarrollo de capacidades sino que más bien en la provisión de subsidios, imposibilita la generación de condiciones idóneas para el auténtico progreso y desarrollo de la población indígena, particularmente para el caso mapuche.

En la misma línea, otras investigaciones evidencian que el 80% de los ingresos de la población mapuche en extrema vulnerabilidad social consta de subsidios y transferencias estatales (Luna, et al., 2012).

¿Ha sido este enfoque de política pública eficaz en términos de generar las condiciones para que las comunidades indígenas, y en particular, mapuches puedan superar esta suerte de endémica situación de postergación y rezago? La respuesta parece ser negativa.

Cuadro 3
RAZÓN SUBSIDIO MONETARIOS POR INGRESO AUTÓNOMO REGIONAL.

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta CASEN 2013.

Región	Población indígena			Población no indígena		
	Media Ingreso autónomo	Media Subsidios monetarios	Subsidios/ Ingreso autónomo	Media Ingreso autónomo	Media Subsidios monetarios	Subsidios/ Ingreso autónomo
I. Tarapacá	374.315	24.705	7%	504.589	19.220	4%
II. Antofagasta	500.969	12.836	3%	548.101	13.681	2%
III. Atacama	344.649	28.344	8%	441.144	24.898	6%
IV. Coquimbo	324.062	27.799	9%	351.792	29.947	9%
V. Valparaíso	273.055	32.125	12%	385.133	22.740	6%
VI. O Higgins	278.326	27.572	10%	336.173	25.104	7%
VII. Maule	244.642	34.538	14%	291.862	32.116	11%
VIII. Biobío	237.204	37.377	16%	312.842	33.298	11%
IX. La Araucanía	236.844	51.365	22%	328.520	34.612	11%
X. Los Lagos	240.903	39.256	16%	350.113	35.841	10%
XI. Aysén	331.566	42.139	13%	482.626	33.761	7%
XII. Magallanes	355.635	17.917	5%	471.883	14.023	3%
Metropolitana	372.872	20.337	5%	505.025	18.158	4%
XIV. Los Ríos	209.524	38.935	19%	329.305	32.184	10%
XV. Arica y Parinacota	275.260	24.077	9%	364.251	20.880	6%

5. POLÍTICA DE ENTREGA DE TIERRAS

La política de entrega de tierras está contenida en la Ley 19.253 conocida como “Ley Indígena”. En ella se reconoce a la tierra como fundamento principal de la existencia y cultura de los pueblos indígenas del territorio nacional. El Estado por medio de la ley, se compromete a la protección de éstas, al velar por su adecuada explotación, su equilibrio ecológico y propender a su ampliación (Artículo 1, Ley 19.253). El principal instrumento destinado a la ampliación de tierras indígenas es el Fondo de Tierras y Aguas que otorga subsidios para la adquisición de tierras por personas y comunidades. A su vez, se destinan dos fondos especiales “fondo A” y “fondo B”.

El fondo A, opera bajo la lógica de asignación de tierras vía subsidio a familias y comunidades sin tierras o asentadas en una superficie considerada insuficiente, por hasta un monto de \$ 20 millones. Mientras que el fondo B, tiene por objeto posibilitar la adquisición de predios en conflicto relativos a asignaciones, transferencias por títulos de merced o reconocidas por títulos de comisario.

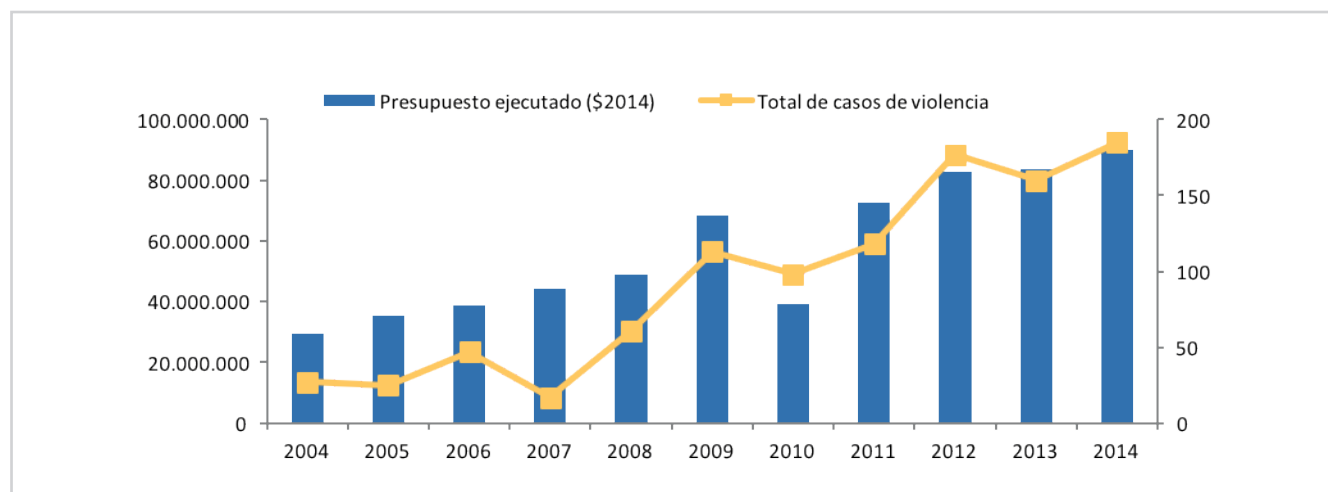
Parece importante contextualizar que bajo régimen de Ley Indígena, se han adjudicado 187 mil hectáreas por un monto

equivalente a 275 mil millones de pesos a un total de 16 mil familias¹². Adicionalmente, se han generado transferencias de tierras que eran de propiedad fiscal equivalentes a 278 mil hectáreas.

Sin embargo, los avances en términos de asignación y restitución de tierras no tienen correspondencia con una recomposición de las condiciones para una coexistencia pacífica, particularmente en la Región de La Araucanía. Más bien por el contrario, como se muestra en el Gráfico 4, la relación estaría operando en sentido inverso, es decir, a mayor presupuesto destinado al Fondo de Aguas y Tierras, mayores niveles de violencia documentados. Entonces, es así como el objetivo estratégico de “tierra por paz”, devino en la práctica a perfilar a la política de entrega de tierras como un poder comprador de violencia.

Gráfico 4
EVOLUCIÓN EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA FONDO DE AGUA Y TIERRAS CONADI Y CASOS DE VIOLENCIA.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos DIPRES y catastro de violencia indígena LyD.



¹¹ Fuente: CONADI.

El primer problema asociado a la política de entrega de tierras dice relación con la inexistencia de una cuantificación total de las demandas de tierras que permita establecer un horizonte presupuestario, temporal y político para abordar la problemática.

La reivindicación por tierras ha pasado a ser una cuestión de derechos expectativos que en la práctica no tiene fin y frente a la cual los grupos más radicalizados encuentran un espacio para inclusive abogar por la reparación de todo el territorio comprendido al sur del Biobío o Wallmapu.

A lo anterior se agrega la discrecionalidad que el modelo le entrega al Director Nacional de la CONADI, que en ocasiones ha derivado en corrupción¹² y clientelismo a partir del modo con el que operan estas asignaciones, o al absurdo de que a partir de la reivindicación por tierras bajo el artículo 20 B de la Ley Indígena entren en colisión los intereses de dos o más comunidades indígenas entre sí¹³. A esto se agrega el incentivo perverso, desde el punto de vista de la cohesión cultural, que representa el continuo fraccionamiento instrumental de comunidades en sub-comunidades, con el objeto de estructurar nuevas reclamaciones por tierras dentro de la lógica del sistema. Al respecto, decisiva es la cifra de aumento de comunidades desde 538 en el año 1993 a 3.558 en 2014¹⁴.

Pero independiente de los efectos en términos de violencia, cabe consignar que la política de entrega de tierras es también ineficaz desde el prisma del desarrollo social, por no haber estado acompañada de un soporte en término de la generación de capacidades para el fomento productivo de

ellas. De ahí la baja productividad de ellas; como demuestra Cerda (2009), los rendimientos en términos de producción agrícola de las tierras indígenas en productos como el trigo, maíz y remolacha se encuentran por debajo del promedio del país.

Es a partir de este diagnóstico de la política de entrega de tierras que se considera propicio estudiar mecanismos compensatorios alternativos a la salida que impone este instrumento de política social. Un enfoque alternativo, o complementario debiera priorizar y focalizar beneficios en términos de capacitación, educación, vivienda y fomento productivo para indígenas y comunidades.

La única forma de desatar el nudo Giordano asociado a la violencia y la condición de postergación como producto de una frustrada política social de entrega de tierras, pasa por ofrecer una solución definitiva a la cuestión de la restauración o reparación de éstas. Para esto, es indispensable la generación de espacios institucionales *ad hoc* que en primer lugar cuantifiquen la demanda por restitución de tierras, conforme a antecedentes claros e irrefutables, para así cerrar el espiral reivindicatorio y encauzar los esfuerzos en términos de reconocimiento e integración hacia políticas públicas que busquen el desarrollo de capacidades.

¹² Durante el año 2014 se abrió una investigación por cohecho y soborno en el denominado "caso Conadi".

¹³ Al respecto, ver el caso de la adjudicación a la comunidad Choroy-Traiguén de 5.000 hectáreas vía fondo b, en tierras de la familia Lefián que derivó en enfrentamientos que ocasionaron la muerte de 5 mapuches.

¹⁴ Fuente: Conadi

6. CONCLUSIONES

En el presente informe se han identificado cuatro nudos críticos que impiden superar la situación de dilación en términos de inclusión y desarrollo social con nuestros pueblos originarios, en particular con el pueblo mapuche, pero también de violencia, atendiendo al deterioro de las condiciones que tornan viable la coexistencia en un clima de paz social y que también han incidido en el rezago en términos de inversión y desarrollo económico de la zona comprendida por el conflicto mapuche.

En primer lugar, se constata que en los tomadores de decisiones, pero también en el marco legal, predomina una visión esencialista y por ende lejana de la realidad, respecto de la concepción en el terreno antropológico de la cultura mapuche. Esto se refleja en el énfasis ruralizante y que desconoce la interculturalidad en torno a la contemporaneidad mapuche, con todas las implicancias que esto conlleva desde el punto de vista de la elaboración de políticas públicas.

A lo anterior se añade una falta de estructura orgánica en la organización política mapuche, derivando esto en un desacoplamiento de las demandas de este pueblo y sus comunidades con las de sus representantes; la clásica tensión entre representación y representatividad, que se refleja en la nula correspondencia entre las demandas de una élite indigenista transnacional que articula las vocerías del movimiento mapuche, frente a la visión de una mayoría silenciosa de mapuches, cuyas demandas prioritarias se centran en áreas determinantes del desarrollo como son educación, empleo y capacitación.

En tercer lugar, se observa cómo ha primado en el enfoque de política pública en materia indígena un paradigma de política social de carácter asistencialista que no apunta a la generación efectiva de capacidades, sino que a la mera entrega de beneficios, dinámica que ha configurado una condición de rezago permanente en el caso del pueblo mapuche.

Finalmente, se examina la política de entrega de tierras, la cual se ha estructurado como núcleo detonante de un espiral incesante de violencia. En este sentido, la reivindicación por tierras ha pasado a ser una cuestión de derechos expectáticos que en la práctica no tiene fin, y frente a la cual, el conflicto sólo se acrecienta. De ahí la necesidad de explorar mecanismos de compensación alternativos que permitan complementar una solución definitiva a la reparación de tierras.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bauman, Z. (2002). La cultura como praxis. *Editorial Paidós*.

Boccaro, G. (2002). The Mapuche People in Post-Dictatorship Chile. *Estudes rurales, N° 163/164, pp. 283-303*.

Cerda, R. (2009). Situación socioeconómica reciente de los mapuches de la Región de la Araucanía. *Estudios Públicos, N° 113*.

Irrázaval, I y Morandé, M. (2007). Cultura mapuche: Entre la pertenencia étnica y la integración nacional. *Estudios Públicos, N° 105, pp. 37-59*.

Luna, J. P; Toro, S; Jaramillo, N; Salas, V y Seligson, M. (2012). Cultura política de la democracia en Chile y en las Américas. *LAPOP*.

Mascareño, A. (2007). Sociología de la cultura. La deconstrucción de lo mapuche. *Estudios Públicos, N° 105, pp. 61-112*.

Padilla, P; Garin, A; García, M; Bello, A. (2015). Mediciones del desarrollo y cultura: el caso del Índice de Desarrollo Humano y la población mapuche en Chile. Avances en torno a conceptos, metodología y evidencia empírica incorporando la noción de Küme Mognen. *Revista Latinoamericana Polis, Vol. 14, N° 40, pp. 165-190*.

Parraguez, E. & Barton, J. R. (2015). Public policy and rural Mapuche livelihoods in Chile: recognition, integration or subordination? *Indigenous Policy Journal N° 25(3), pp. 1-12*.

Toro, S y Jaramillo, N. (2014). Despejando mitos sobre el voto indígena en Chile. Preferencias ideológicas y adhesión étnica en el electorado mapuche. *Revista de Ciencia Política, Vol 42, N° 3, pp. 583-604*.

Zapata, C. (2006). Identidad, nación y territorio en la escritura de los intelectuales mapuches. *Revista Mexicana de Sociología, Vol. 68, N° 3, pp. 467-509*.

