

INSTITUCIONES MEDIADORAS, LEGISLACIÓN Y MOVIMIENTO INDÍGENA DE DASIN A CONADI (1953-1994)*

JORGE IVÁN VERGARA**, ROLF FOERSTER***
Y HANS GUNDERMANN****

RESUMEN

El artículo analiza y compara el desarrollo de las dos principales instituciones estatales que han atendido los asuntos indígenas en Chile: DASIN/IDI (1953-1978) y CONADI (1994 en adelante). Se muestra la importancia del movimiento indígena en su creación y las dificultades comunes que han enfrentado, entre ellas la falta de apoyo amplio dentro del Poder Legislativo. Se plantea, finalmente, la existencia de una crisis institucional de la política indigenista.

Palabras claves: Pueblos originarios, Estado, movimiento indígena, CONADI.

ABSTRACT

The article analyses and compares the development of the two main state-run institutions that have been in charge of Indian affairs in Chile: DASIN/IDI (1953-1978) and CONADI (from 1994 to date). The paper also shows the importance of the Indian social movement in the creation of these institutions and the common difficulties they have had to face, among

*Este trabajo forma parte del proyecto de investigación Fondecyt 1020671: "Las contradicciones de la mediación. La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y el movimiento aymara y mapuche (1993-2003)". Una versión preliminar fue publicada en: *Revisitando Chile*, Sonia Montecino (compiladora), Presidencia de la República, Santiago, pp. 416-423.

**Académico Departamento Ciencias Sociales, Universidad Arturo Prat; investigador Centro de Investigaciones del Hombre en el Desierto (CIHDE). E-mail: jovergar@unap.cl

***Profesor-investigador del Departamento de Antropología, Universidad de Chile. E-mail: rfoerste@uchile.cl

****Profesor e investigador del Instituto de Investigaciones Arqueológicas y Antropológicas, Universidad Católica del Norte, San Pedro de Atacama. E-mail: hgunder@ucn.cl

them the lack of wide parliamentary support. The rise of an institutional crisis in Indian state policy is put forward.

Keywords: Orinary peoples, the State, indigenous movement, CONADI.

Recibido: 04.04.2005. Aprobado: 03.06.2005.

INTRODUCCION

UNA DE las críticas más habituales a la actual política indígena es haber abandonado el ideal integrador (léase: asimilador) que la orientó desde la formación de Chile como nación independiente. En efecto, desde inicios de la década de los noventa asistimos a una redefinición de la relación del Estado con las minorías étnicas y sus respectivas culturas, que pasan a ser consideradas por primera vez como un aporte al país, estableciéndose la necesidad de su respeto y protección. Sin embargo, desde una perspectiva histórica, esta orientación no es del todo original. Tiene cierta continuidad con algunas políticas e instituciones indigenistas estatales implementadas durante la segunda mitad del siglo XX. Particularmente interesantes de analizar son las semejanzas entre la Dirección de Asuntos Indígenas (DASIN), que funcionó entre 1953 y 1972, y la actual Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), creada en 1994, el principal organismo público encargado de la definición y aplicación de las políticas públicas hacia pueblos indígenas. El objetivo de este trabajo es hacer una comparación entre DASIN y CONADI en tanto instituciones mediadoras Estado-indígenas. Se mostrará que la política vigente tiene precedentes en su formulación y tampoco son completamente nuevos los problemas que conlleva su aplicación.

INSTITUCIONES MEDIADORAS EN LOS ANDES Y LA ARAUCANIA

Las instituciones mediadoras son instrumentos políticos dirigidos a conducir la relación del Estado con los pueblos indígenas. Surgieron durante la administración colonial hispana, que creó instancias específicas que permitieran mantener un contacto y una comunicación constantes con dichos pueblos, tales como misiones, caciques, parlamentos, capitanes de amigos, juzgados de indios, etc. O sea, se trata de instituciones estatales diferentes a las que rigen para la población mestiza o nacional, particularmente importantes en relación a los mapuches. En el caso andino, prácticamente fueron eliminadas bajo la República, siendo sustituidas por organismos generales del Estado peruano o boliviano, y chileno, después.

El fin último de las instituciones mediadoras era la asimilación de las poblaciones indígenas a la Corona hispana y, posteriormente, al Estado-nacional. Por la misma razón, fueron concebidas como formas políticas transitorias, que debían desaparecer cuando se produjera la definitiva integración de los pueblos originarios. Sin embargo, no ocurrió así. Aun después de consumada la ocupación de los territorios indígenas a fines del siglo XIX, continuaron existiendo o creándose nuevas instituciones mediadoras, subordinadas ahora a una administración estatal centralizada y bajo un nuevo estatus político de los indígenas, el de ciudadanos chilenos.

Para mostrar la importancia de las instituciones mediadoras en la formulación y aplicación de las políticas indígenas del Estado chileno y sus complejas relaciones con los movimientos étnicos, nos proponemos reconstruir los antecedentes más importantes acerca de una de dichas instituciones, la Dirección de Asuntos Indígenas (DASIN), y comparar sus principales logros y fracasos con los de la actual Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI).

LA CONFORMACION Y DESARROLLO DE LA DIRECCION DE ASUNTOS INDIGENAS

La DASIN se formó en 1953. Su primer elemento novedoso fue el hecho de que el movimiento mapuche lograra, a través de su creación, definir y controlar un espacio estatal desde el cual inducir cambios tendientes al mejoramiento de la situación de su pueblo. En efecto, la DASIN fue producto de un acuerdo entre la Corporación Araucana, presidida por el dos veces diputado mapuche Venancio Coñoepán, y el Presidente Carlos Ibáñez del Campo. Dicho acuerdo fue el pago político de la máxima autoridad del país a la Corporación Araucana por haberle facilitado la instalación y difusión del ibañismo en la región de la Araucanía.

En las décadas de 1940 y 1950, los dirigentes de la Corporación Araucana, la principal organización reivindicativa del período, consideraron que su tarea más urgente era lograr un cambio en la política del Estado frente al tema mapuche. Había que impedir que continuara la división de las comunidades reduccionales y, con ella, la usurpación de tierras mapuches. Recordemos que, entre 1932 y 1948, 733 reservas fueron divididas, lo que se relacionaría con “la facultad entregada a los jueces (de indios) de dividir por oficio las comunidades durante los primeros años” (González, 1986, p. 9). Además, la Corporación buscaba revertir la pobreza y la “ignorancia” campesinas a través de una explotación racional de los recursos y la conservación de las formas comunitarias de posesión de la tierra. Se trataba que los mapuches salieran de sus condiciones de miseria e injusticia y tuvieran un lugar digno en la sociedad chilena, aportando así al “crecimiento de la pa-



C. Ibáñez

tria”. Estos dirigentes consideraron imposible conseguir estos objetivos a partir de las propias fuerzas. Buscaron, entonces, la creación de una institucionalidad estatal dirigida y controlada por ellos, o en la que tuvieran al menos una influencia significativa. Como ya señalamos, esto fue posible gracias a un acuerdo que llevó a la creación de la DASIN y su instalación en ella. Su primera memoria, del año 1953, precisa sus finalidades y realizaciones:

... se ha tenido como objetivo principal, llevar justicia y tranquilidad a las colectividades indígenas y terminar con los abusos y atropellos de que eran víctimas... Con tal motivo, esta Dirección, a pesar de la escasez de su personal, mediante la acción dinámica y echando mano de los Juzgados de Indios e Inspectores, ha hecho llegar su acción a las mismas comunidades, evitando que los indios malgasten sus dineros y pierdan el tiempo que deben dedicar a sus labores agrícolas¹.

El control de los Juzgados de Indios por parte de la DASIN resultaba estratégico para la Corporación y sus dirigentes, pero también se convertiría en su principal problema. Se trataba de la intervención de una instancia del Poder Ejecutivo en otra del Poder Judicial, lo que desató una abierta oposición de este último así como en variados sectores parlamentarios. Entre otras razones, porque impedía que se continuara aplicando el Decreto Ley 4.111 (1931) de división de comunidades. La oposición parlamentaria fue especialmente dura. En agosto de 1953, la Cámara de Diputados resolvió la creación de una Comisión Parlamentaria para investigar una serie de acusaciones hechas a la Corporación Araucana y su injerencia en la DASIN. El diputado Ignacio Palma, uno de los impulsores de esta iniciativa, señaló al respecto que

... la constitución de la DASIN, creada a instancias de algunas personas interesadas en mantener cargos de carácter burocrático, significa la posibilidad de establecer, a través de esta Dirección, una máquina política de importancia, sobre todo si se considera que esta máquina política se monta entre personas de cultura bastante baja, por desgracia, y que tienen hasta la peculiaridad especialísima de hablar un idioma distinto del que habla el común de los chilenos. Además, esta Dirección puede crear condiciones que favorezcan la generación de un movimiento político de carácter racial, lo que tendría suma importancia y gravedad².

¹ *Archivo Nacional de la Administración*, Ministerio de Tierras y Colonización 1954, Oficios V.3, oficio 2281, 15 de abril de 1954.

² Palabras del diputado Ignacio Palma en la 46ª Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados, 25 de agosto de 1953 (Sesiones, 1953, p. 2184; reproducidas también por Foerster y Montecino, 1988, p. 223).

La acción de la DASIN encontró también mucha resistencia en el Poder Judicial. Un informe de León Erbetta Baccaro, fiscal de la Corte de Apelaciones de Temuco, publicado en octubre de 1955 en el *Diario Austral* de Temuco, señala enfáticamente al respecto: “Puede afirmarse que el señor Coñuepán en el desempeño de sus funciones ha frustrado totalmente la acción de los Juzgados de Indios, logrando el objetivo para el cual se constituyó la Corporación” (cit. por Foerster y Montecino, 1988, p. 231).

El control de los Juzgados de Indios supuso también un problema interno a la DASIN, que no pudo atender la enorme cantidad de demandas mapuches de apoyo jurídico, ya sea por conflictos de tierras, por nuevas radicaciones, etc. De este modo, las posibilidades de llevar adelante “la debida organización de las comunidades indígenas existentes” (Art. 3º, Decreto Nº 56, 25 de abril de 1953) se volvieron prácticamente nulas. Esto se vio reforzado por la dramática escasez de recursos humanos y materiales.

El conflicto de competencia entre la DASIN y los Juzgados de Indios se resolvió en enero de 1961, con la promulgación de una nueva ley indígena, que establece una relación diferente entre ambas instituciones: la DASIN debía abocarse a los temas del desarrollo y los juzgados a los problemas legales y judiciales sobre la tierra. Igualmente relevante fue la promulgación del DFL 1/950 del 7 de septiembre de 1961, que “fija dependencias, atribuciones y las plantas del personal de la DASIN”, y que en su artículo 1 propone: “Investigar y estudiar las condiciones sociales, jurídicas y económicas de todas las comunidades o agrupaciones indígenas que hubiere dentro del territorio nacional y proponer las medidas conducentes al mejoramiento de dichas condiciones”. Con ello, la DASIN amplía su labor más allá de los mapuches al conjunto de pueblos indígenas del país. Por primera vez se entiende y manifiesta que la cobertura de acción de esta institución tiene un alcance nacional.

Bajo Frei y Allende, el Estado chileno comienza a asumir un rol conductor del desarrollo económico y social, con el apoyo de la intelectualidad y dirigencia mapuche cercana a los partidos de izquierda, desplazando a la Corporación Araucana y su alianza con los sectores conservadores. No hay rastros de la injerencia de líderes de otras adscripciones étnicas. El eje conceptual a partir del cual se estructura la política indígena es la eliminación del minifundio y la gestación de asociaciones productivas y sindicales de tipo campesino, dejando en un segundo plano las reivindicaciones culturales y étnicas. Una de las razones fue considerar que el campesino mapuche tenía “un sentido obsesivo, pequeño burgués, por la propiedad privada territorial” (Berdichevsky, 1971, p. 76). No obstante, los mapuches supieron aprovechar los nuevos espacios abiertos por el Estado, en particular la Reforma Agraria, para exigir con éxito la devolución y ampliación de tierras para sus comunidades.



E. Frei Montalva



1952. Dirigentes de la Corporación Araucana: Venancio Coñuepán, ministro de Tierra y Colonización, al centro; a su derecha, su hermano y a su izquierda, el diputado José Cayupi; el primero a la izquierda, el diputado Esteban Romero.



1982. Dirigentes de los Centros Culturales Admapu. Desde el segundo de la derecha: Rosamel Millamán, José Luis Huilcamán, Domingo Gineo (de pie), Antonia Painequeo, Mario Curihuentru y Santos Millao.

El gobierno de Allende incrementó en un 250% el presupuesto de la DASIN, considerada, según el diagnóstico de un funcionario de la época, una “institución centralizada, en todo tiempo caracterizada por su ineficacia (falta de personal y de financiamiento pero sobre todo falta de real voluntad política)” (Jeannot, 1972, p. 14). También se incrementó el número de becas de estudio, que pasó de 556 en 1970, a cerca de 3.000 en 1971 y 6.000 en 1972³, “con sensible aumento del monto medio en ellas y la participación de representantes mapuches en la selección” (Cantoni, 1972, p. 80, nota).

Por otro lado, durante la Unidad Popular, se mantuvo –al menos en el plano formal– la cobertura de la política indígena hacia todos los pueblos indígenas. En efecto, en el informe de su segundo año de gobierno, Allende señala que en el proyecto de ley indígena se ha considerado necesario dar cabida a “todos los grupos étnicos minoritarios que a lo largo de nuestro país están desprovistos de cualquiera posibilidad de desarrollo”. Identifica cinco agrupaciones territoriales: “Norte Grande”; “algunos sectores de las provincias de Coquimbo y Atacama”; Isla de Pascua, “zona de la Araucanía... desde las provincias de Llanquihue, en la isla de Chiloé” y, finalmente, “algunas familias en la zona de los Canales” (Allende, 1972, p. 317). Agrega que se puede estimar en 800 mil el número de indígenas del país, de los cuales la mitad son mapuches. Independientemente de la poca exactitud de las cifras, esto significaría que la mitad de la población indígena son pueblos diferentes que no han sido objeto de preocupación real de parte del Estado.

Con la promulgación de la Ley 17.729 de 1972, que crea el Instituto de Desarrollo Indígena (IDI), se introduce una novedad: la dirección de la institución contará con “siete representantes campesinos mapuches, elegidos en votación unipersonal, directa y secreta por los campesinos mapuches” (Art. 40, letra J). Varios elementos pueden resaltarse respecto a la nueva legislación. En primer término, se da una coincidencia entre una reforma legal y la creación de una institución mediadora, lo que no había ocurrido antes ni con la creación de la DASIN ni con la ley de 1961 que, si bien amplió formalmente su cobertura, redujo sus funciones respecto de los juzgados de indios. En segundo lugar, se incorpora en la legislación positiva, y no sólo a nivel de una reglamentación específica, la extensión de la acción estatal a todos los pueblos indígenas del país. En efecto, en relación al IDI, la ley señala:

Los principales objetivos del Instituto son promover el desarrollo social, económico, educacional y cultural de los indígenas y procurar su integración a la comunidad nacional, considerando su idiosincrasia y respetando sus costumbres (Art. 34).

³ Hay diferencias en las estimaciones. Cantoni (1972: 80, nota) habla de 10.000 becas en 1972, pero el mensaje presidencial de ese año plantea que se esperaba “alcanzar la suma de 6.700 becarios” (Allende, 1972, p. 316). Bengoa afirma que, en la práctica, se llegó a casi 6.000 (Bengoa, 1990, p. 44).



S. Allende G.

Al mismo tiempo, se reestablece la participación mapuche en la institucionalidad estatal, que se había dado de facto anteriormente, pero sin apoyo legal, con numerosas críticas de políticos opositores y que, por lo mismo, descansó sobre bases muy frágiles. Como sabemos, la ley de 1972 no tuvo prácticamente impacto por el breve tiempo en que alcanzó a operar y las dificultades políticas de la época.



A. Pinochet U.

LA INSTITUCIONALIDAD MEDIADORA DESDE EL REGIMEN MILITAR A LA ACTUALIDAD

La dictadura militar no puso fin a toda la institucionalidad mediadora, pero la limitó enormemente. Hasta 1979, la vigencia de la Ley 17.729 no quedó anulada por una reforma legal pero, en la práctica, dejó de operar. El régimen dispuso la devolución de parte importante de las tierras asignadas a los mapuches durante la Reforma Agraria y persiguió a muchos dirigentes que habían participado en ella. El IDI fue incorporado al Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), reduciéndose a unas pocas oficinas y personas y volviéndose a una política de tipo campesinista. No obstante ello, se mantuvo el Programa de Becas y Hogares Estudiantiles, que en 1978 pasó al Ministerio de Educación (Bengoa, 1990, p. 44), así como el otorgamiento de créditos especiales, programas de apoyo a comunidades, subsidios de distinto tipo, cuyo impacto en el seno de la comunidad mapuche fue muy fuerte (Kellner, 1994).

Desde la perspectiva de la política económica neoliberal, parecía posible prescindir de las instituciones mediadoras, reduciendo las estrategias de desarrollo mapuche al estímulo de la iniciativa económica mercantil dentro de un sector de las comunidades, que saldría de la situación de pobreza minifundista, mientras el resto sería expulsado del campo (Bengoa, 1992, pp. 240-241). En 1978 se decretó formalmente el cierre del IDI y se impulsó una política de división de las tierras mapuches, haciéndose realidad el viejo anhelo de transformarlas en propiedad individual. Entre 1979 y 1990, casi la totalidad de las reservas fueron divididas y se otorgaron títulos individuales a sus propietarios. Esto puso en evidencia la debilidad del movimiento mapuche, que fue incapaz de frenar dicho proceso, en buena medida por no haber comprendido el peso de los intereses campesinos dentro de las comunidades. En su mayoría, éstas aceptaron la parcelación de tierras y la titulación individual, y votaron a favor de Pinochet en el plebiscito de 1988. Sin embargo, el gobierno militar también recurrió a la mediación institucional a través de una instancia que él mismo creó: el *Consejo Regional Mapuche* y sus respectivos *Consejos Comunales*. Fue presidido por Mario Raymán Gacitúa, y contó con figuras destacadas como Sergio Liempi y Juan Neculmán

Huenumán (véase el testimonio de Liempi, 1994). Parte de sus integrantes eran antiguos miembros de la Corporación Araucana.

No obstante, por los mismos años, el tema indígena sufrió en el plano simbólico un vuelco espectacular. Adquirió visibilidad nacional e internacional en el marco de la conmemoración del Quinto Centenario, la caída de los socialismos reales y la impugnación al paradigma de la nación monocultural. Se dio inicio a un proceso de valoración de las culturas indígenas y sus derechos. Sin duda que esto hubiera sido inconcebible hace unas décadas. Nuestro indigenismo era muy débil y no iba más allá de una sensibilidad relativamente abstracta hacia los mapuches “pobres y explotados”. Ahora bien, dicha sensibilidad se desenvuelve en un contexto político y económico definido por el abandono del rol del Estado como centro de las relaciones sociales, como “síntesis de la sociedad civil” (Marx). Este papel lo adquiere progresivamente el mercado, que aparece como la nueva institución ordenadora y reguladora de dichas relaciones. En otras palabras, se genera un proceso de “expansión de una sociedad de mercado” (Lechner, 1997, p. 11). En Chile, este modelo neoliberal ha sido aplicado de manera radical en muchas esferas de la vida social, pero sufre una excepción respecto al tema indígena. Ello se manifiesta en la nueva política de la Concertación, cuyos pilares se encuentran en los acuerdos de Nueva Imperial entre la dirigencia indígena (mapuche, aymara, rapanui y atacameña) y el entonces candidato presidencial Patricio Aylwin. Se define un conjunto de medidas tendientes no sólo al mejoramiento de las condiciones materiales de vida, sino que, sobre todo, a generar nuevas formas de reconocimiento de los pueblos indígenas. Lo anterior tendría que plasmarse en cuatro grandes hitos: una reforma constitucional y la firma del Convenio 169 de la OIT, no logrados; una nueva legislación (Ley 19253) y una nueva institucionalidad, la CONADI.

DASIN/IDI Y CONADI: UNA COMPARACION

En 1994 se forma la CONADI que es, hasta cierto punto, una síntesis de la DASIN y del IDI. La ley considera a todos los grupos indígenas del país, manteniendo la cobertura amplia que encontramos ya en el DFL de 1961 y la Ley de 1972. Además, se legisla no sólo sobre tierras, sino sobre el problema general del desarrollo de los pueblos originarios, que debe lograrse sobre la base del fortalecimiento de su cultura y su identidad. En esto, la ley actual profundiza y enriquece un objetivo que ya aparecía en la DASIN (a contar de 1961) y la IDI.

Como se ha subrayado, todas estas instituciones y los cuerpos legales que las sustentan (a excepción de la ley de 1961) resultan de una negociación con la dirigencia indígena y consideran, ya sea de facto o bajo regulación legal, su participación en las decisiones y gestión públicas dirigidas a

ellos. En ambos casos, la creación de nuevas instituciones mediadoras y de una nueva legislación surgió de negociaciones políticas entre uno o más sectores del movimiento indígena: en el caso de la DASIN e IDI, sólo mapuche, en el de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (1990-1994) y la CONADI, mapuche, huilliche, aymara, rapanui y atacameño. Pero también deben considerarse las limitaciones de dichos acuerdos. En ellos han participado élites (indígenas y estatales) que no comparten ni expresan un consenso de sus respectivos representados en torno al problema cultural que supone la relación entre los pueblos originarios y el Estado chileno. No se trata tampoco de un “consenso superpuesto” (*Overlapping consensus*), donde las partes concuerdan en principios razonables de justicia aunque no en la justificación que dan a ellos (Rawls, 1996, pp. 165-205). Consistieron en acuerdos temporales entre partes, a la manera de un simple contrato entre sujetos concurrentes, pero que no constituyen una política de estado propiamente dicha. Entre otras razones, la participación indígena se circunscribe únicamente a las instituciones mediadoras, no a otros organismos de Estado.

Asimismo, la extensión de las instituciones mediadoras más allá de la zona mapuche fue prácticamente nula o inexistente. Todavía a fines de 1971, transcurrida una década desde que se extendiera la cobertura de la DASIN a todos los pueblos indígenas, no existía una oficina de la IDI en Iquique y Arica. De acuerdo a los antecedentes que disponemos, dicha oficina comenzó a funcionar recién en 1972, atendiendo la entrega de becas a escolares de origen aymara. No sabemos si tuvo, en ese entonces, otras funciones, ni hasta cuándo operó efectivamente. Existía interés también por la situación rapanui pero, hasta donde sabemos, no se organizó una presencia institucional con sedes y funcionarios estables. Obviamente, la temática indígena urbana tampoco formó parte de esta política, aunque a la fecha existían importantes migraciones desde las zonas campesinas a las ciudades, tanto hacia Arica, en el caso aymara, como a Temuco y Santiago, en el de los mapuches. Algunas actividades menores desarrolló a este respecto el IDI en Santiago.

Los acuerdos de formación de la DASIN pueden compararse con los que dieron origen a la CONADI y a la actual política indigenista. Primero, con todas sus limitaciones, en este último caso se trata de una ley de la República avalada, además, por una institucionalidad muy superior en recursos y competencias a la DASIN.

Por otro lado, la legítima originalmente un consenso mínimo en torno a la valoración de diferencias étnicas, aunque dicho consenso no logra establecerse a nivel constitucional, como era el anhelo de los líderes indígenas y los políticos concertacionistas que los apoyaban. Lo que es común es la dificultad de extender el “nuevo trato” contenido en la ley a otras instancias del Estado, que presentan en muchos casos importantes resistencias a incorporar los nuevos principios de la ley indígena. Ellas parecen operar bajo el viejo lema hispano de que “la ley se acata pero no se cumple”. En más de una

región, la animosidad activa de las agencias estatales contra CONADI ha terminado siendo notoria, expresándose en aislamiento, resistencias a la coordinación, competencia, etc. Paradojalmente, esto es considerado como una amenaza grave por quienes ven en cualquier legislación o política favorable al reconocimiento a los pueblos indígenas la formación de “un Estado dentro de un Estado”⁴, o la generación de “secuencias de violencia, tensiones, rupturas del Estado de Derecho”⁵. De aquí que pueda hablarse de una ambigua y contradictoria relación de nuestra sociedad con las políticas de reconocimiento étnico: insuficientes y parciales para quienes las promueven o apoyan; radicales y negativas para quienes las rechazan.

Con todo, también deben señalarse importantes diferencias. La primera es que se reúnen en una misma institución (la CONADI) un organismo que aplica la ley indígena y otro que se ocupa de las cuestiones del desarrollo indígena. No se separan, como en el caso de los Juzgados de Indios y la DASIN entre 1961 y 1971, ni se subordina uno a otro, como en el período 1953-1960. Al mismo tiempo, los recursos económicos de la CONADI son cualitativamente superiores a los que tuvieron sus antecesores. Sin riesgo de equívoco, se puede decir que en los últimos 13 años el Estado ha invertido sumas tan considerables que no tienen comparación con las del siglo XX. Sólo el Programa de Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas (Orígenes) cuenta con un presupuesto de 133 millones de dólares y, a través de la CONADI, las tierras mapuche-huilliches se han ampliado por sobre las 150 mil hectáreas, con un costo cercano a los 30 mil millones de pesos (Programa de Derechos Indígenas, 2002). En cambio, existe una continuidad con el pasado en la idea de los dirigentes mapuches que la intervención del Estado es imprescindible para la solución de sus problemas (Vergara y Foerster, 2002). Incluso se sostiene que dicha intervención es más urgente que nunca, ya que la pobreza ha ido desestructurando la “comunidad” y los procesos de integración nacional han tenido resultados altamente destructivos en la cultura tradicional mapuche.

Con matices propios, relativos al muy reciente desarrollo de una conciencia étnica y de pueblo, también entre aymaras y otros grupos indígenas la demanda al Estado por integración y desarrollo recorre todo el siglo XX hasta la actualidad. Si se hace un balance de lo logrado en los últimos 13 años, los resultados son más satisfactorios que al evaluar la labor de la DASIN o el IDI. El reconocimiento étnico ha pasado a ser parte de la agenda de los gobiernos de la Concertación, aunque queda por verse si llegará a convertirse en política de Estado.

⁴ Expresión del diputado demócrata Virgilio Morales en la 46ª Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados, 25 de agosto de 1953 (Sesiones, 1953, p. 2175; reproducida también por Foerster y Montecino, 1988, p. 222).

⁵ Editorial de *El Mercurio*, 23/02/2002.



Actividades del Programa Orígenes.



Manifestaciones callejeras por los derechos indígenas.



Victor Ancalaf, de la Coordinadora Arauco-Malleco.



José Huenchunao, dirigente de la Coordinadora Arauco-Malleco.



Aucán Wilcamán, dirigente del Consejo de Todas las Tierras.



Lonko Norín



Nicolasa Quintremán

Por otro lado, el acuerdo entre el movimiento indígena y la alianza gobernante se dio en un contexto en que las movilizaciones indígenas no afectaban a los principales grupos económicos del país, como ocurre hoy en los conflictos entre comunidades mapuches y empresas forestales y también, aunque con menor intensidad, entre localidades aymaras y empresas mineras. En torno a estas reivindicaciones y acciones comienza a darse una escisión cada vez más intensa dentro de la dirigencia mapuche entre aquellos que están por las instituciones mediadoras y quienes consideran que la única alternativa es construir un movimiento mapuche autónomo y autonomista. Su bandera principal es la reconstrucción de la “nación mapuche” desde los “territorios liberados”. Se introduce así, por primera vez en la historia del movimiento mapuche, una concepción vanguardista de la política, muy similar a la dominante dentro de un importante sector de la izquierda latinoamericana de los 60 y 70 y de la cual seguramente se nutre o al menos se inspira⁶. De otra parte, ella entronca con un sustrato milenarista que siempre ha estado presente en la cultura mapuche-huilliche: la eliminación del “huinca” como condición de posibilidad de la superación de la mala condición del mapuche (Foerster, 1993, pp. 137-154).

La política de Frei y de Lagos frente a estas dos alternativas ha sido, por un lado, disminuir fuertemente el papel de los movimientos indígenas en el seno de la CONADI por la vía de profesionalizar la institución y reducir el poder de decisión de los “consejeros indígenas”. El golpe más duro en esta línea fue la intervención de la CONADI por la Presidencia de la República para remover a sus primeros dos directores (Mauricio Huenchulaf y Domingo Namuncura) cuando éstos, con el apoyo de los consejeros indígenas, se opusieron a la construcción de la represa hidroeléctrica de Ralco. Por otro lado, frente al sector radical, la tónica ha sido recurrir a la represión y a los tribunales de justicia. Debido a ello, un número muy alto de dirigentes de la Coordinadora Arauco-Malleco y del Consejo de Todas las Tierras han sido detenidos y procesados. Se ha producido también una suerte de militarización de algunas áreas en conflictos, con retenes policiales ubicados en las entradas de fundos forestales, operativos de incautación de madera, arrestos en comunidades, etc.

La suerte no está echada. El movimiento mapuche y el Estado chileno, en particular la CONADI, tienen la responsabilidad de reestablecer una “lógica de la política” que no apunte al “aniquilamiento del adversario, sino por el contrario, al reconocimiento recíproco de los sujetos entre sí” (Lechner, 1990,

⁶ Lechner caracteriza así lo que denomina la “interpretación leninista” de la “lucha de clases” (léase aquí: “lucha étnica”): “antagonismo irreconciliable, la clase obrera como sujeto preconstituido, el partido como vanguardia, la guerra revolucionaria” (Lechner, 1990, p. 42). Sin duda que estas coordenadas son aplicables a la Coordinadora Arauco-Malleco, si uno reemplaza algunos términos propios de la tradición del movimiento obrero por los actuales utilizados por este sector del movimiento mapuche.



E. Frei Ruiz-Tagle



R. Lagos E.

p. 33). Desde el mundo de las comunidades rurales y de las asociaciones urbanas, el mejor espacio histórico para ese reconocimiento recíproco han sido, con todas sus limitaciones, las instituciones mediadoras. De allí entonces su potencia en el pasado y, sin duda, en el futuro. La actual crisis de dicha institucionalidad no es, obviamente, la primera ni la última, pero puede ser superada en la medida en que ambas partes, la mapuche y la chilena, valoren los logros alcanzados y emprendan la búsqueda de un camino de acuerdos y objetivos compartidos. Desde la perspectiva del pensamiento crítico, no se trata de destruir o rechazar las instituciones estatales existentes, sino de buscar su radical reforma o transformación democrática (Cerruti, 1992 y Vergara, 2001).

REFERENCIAS

- Allende, Salvador. 1972. *Mensaje del Presidente Allende ante el Congreso Pleno, 21 de mayo de 1972*. Santiago: Talleres Gráficos Servicio de Prisiones.
- Bengoa, José. 1990. *Breve Historia de la legislación indígena en Chile*. Santiago: Comisión Especial de Pueblos Indígenas.
- Bengoa, José. 1992. "The mapuche peasants under the military regime". En: *Development and social change in the Chilean countryside*, Kay, Cristóbal y Patricio Silva (Eds.). Amsterdam: CEDLA.
- Bengoa, José. 1999. *Historia de un conflicto. El Estado y los mapuches en el siglo XX*. Santiago: Planeta.
- Berdichewsky, Bernardo. 1971. *Antropología aplicada e indigenismo en los mapuches de Cautín*. Santiago, Ms., julio.
- Cantoni, Wilson. 1972. "Fundamentos para una política cultural mapuche". *Cuadernos de la Realidad Nacional* 14, pp. 74-95.
- Cerruti, Furio. 1992. "Technik und Politik". En: *Kritik und Utopie im Werk von Herbert Marcuse*, Institut für Sozialforschung (Editor), Suhrkamp, Francfort del Meno, pp. 110-123.
- Foerster, Rolf. 1993. *Introducción a la religiosidad mapuche*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Foerster, Rolf y Montecino, Sonia. 1988. *Organizaciones, líderes y contiendas mapuches (1900-1970)*. Santiago: CEM.
- Foerster, Rolf y Vergara, Jorge Iván. 2001. "Algunas transformaciones de la política mapuche en la década de los noventa". *Anales de la Universidad de Chile Serie VI*, 13, pp. 71-113.
- González, Héctor. 1986. "Propiedad comunitaria o individual. Las leyes indígenas y el pueblo mapuche". *Nüttram*, Año II, 3, pp. 7-13.
- Jeannot, Bernard. 1972. "El problema mapuche en Chile". *Cuadernos de la Realidad Nacional* 14, pp. 3-14.
- Kellner, Roger. 1994. *The mapuche during the Pinochet Dictatorship (1973-1990)*, Tesis de Doctorado en Antropología, Universidad de Cambridge, Ms.
- Lechner, Norbert. 1990. *Los pasillos interiores de la democracia*. Santiago: FLACSO.

- Lechner, Norbert. 1997. "Tres formas de coordinación social". *Revista de la Cepal* 61, pp. 1-17.
- Liempi, Sergio. 1984. *Comentarios mapuches*. edición del autor, sin ciudad.
- Ormeño, Hugo y Jorge Osses. 1972. "Nueva legislación sobre indígenas en Chile". *Cuadernos de la Realidad Nacional* 14, pp.15-45.
- Programa de Derechos Indígenas. 2002. *Informe sobre la situación de los derechos del pueblo mapuche*, Programa de Derechos Indígenas, Universidad de La Frontera.
- Rawls, John. 1996. *Liberalismo político*. Barcelona: Crítica.
- Sotomayor, Sonia. 1995. *Comprensión del proceso de formación y gestión de un líder mapuche evlué. Análisis de la historia de vida de José Santos Millao*. Tesis de Magister en Ciencias Sociales, Universidad de la Frontera, Temuco, Ms.
- Vergara, Jorge Iván. 2001. "Teorías conservadoras y teorías críticas de las instituciones sociales". *Revista de Ciencias Sociales* 11, pp. 147-168.
- Vergara, Jorge Iván y Foerster, Rolf. 2002. "Permanencia y transformación del conflicto Estado-mapuches en Chile", en *Revista Austral de Ciencias Sociales* 6, pp. 35-45.

