

Modelando el Impacto de la intervención de Nivel Central sobre la Identidad en Comunidades Indígenas de la Octava Región, Chile

Jeanne Simon R., Claudio González Parra, Loreto Arias Lagos¹

RESUMEN

Distintos regímenes políticos tienen distintas maneras de interactuar con los pueblos indígenas, influyendo en su identidad y bienestar. Usando Yashar (2005), caracterizamos tres tipos de relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas en Chile en los últimos 70 años: corporativista, Neoliberal, y Post-Neoliberal. El régimen Post-Neoliberal, presente a partir de 1990, ha aumentado y focalizado los servicios sociales hacia las comunidades indígenas, produciendo cambios importantes en su identidad en relación a la salud (Troncoso 2004), educación (Rojas 2004; Díaz et al., 2004), y estructuras de autoridad (Simon y González 2005) en casos puntuales. El objetivo del trabajo es presentar un modelo preliminar para caracterizar sistemáticamente la intervención pública de nivel central en comunidades indígenas en la 8ª Región, Chile.

Palabras Claves: Comunidades Indígenas. Intervenciones en Comunidades Indígenas

INTRODUCCIÓN

La relación histórica entre los pueblos indígenas y el Estado ha sido dominada por relaciones asimétricas. Esta asimetría ha impactado en la forma que el Estado presenta sus políticas de intervención como también la forma que los pueblos indígenas las perciben. El Estado en general caracteriza su intervención, sin reflexionar sobre los impactos en las comunidades indígenas, como positiva. En contraste, los pueblos indígenas han percibido la intervención como una violación de su historicidad, su territorio, y forma de vida.

En el siglo XXI, reconociendo su exclusión durante mucho tiempo, varios Estados buscan incorporar a las personas indígenas a la comunidad política nacional. El presente trabajo busca contribuir con un modelo que permite comprender mejor la relación actual entre el Estado y los pueblos indígenas desde una perspectiva histórica. El objetivo del trabajo es presentar un modelo preliminar para caracterizar sistemáticamente la intervención pública de nivel central en comunidades indígenas en la 8ª Región, Chile.

Usando Yashar (2005), caracterizamos tres tipos de relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas en Chile en los últimos 70 años: corporativo, Neoliberal, y Post-Neoliberal. El trabajo concentra en caracterizar el régimen Post-Neoliberal, presente a partir de 1990, el cual ha aumentado y focalizado los servicios sociales hacia las comunidades indígenas, produciendo cambios importantes en su identidad en relación a la

¹ Claudio González Parra, Ph.D., Jeanne Simon R., Ph.D. Loreto Arias Lagos Magíster, Centro Regional de Estudios Étnicos y Rurales. Universidad de Concepción cgonzal@udec.cl, jsimon@udec.cl larias@udec.cl

salud (Troncoso 2004), educación (Rojas 2004; Díaz et al., 2004), y estructuras de autoridad (Simon y González) en casos puntuales.

RELACIÓN HISTÓRICA ENTRE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y EL ESTADO

Colonización

Con la llegada de los europeos en el siglo XVI, la vida de los habitantes originales del Continente Americano cambió en forma fundamental. El proceso de “colonización”, estableció un orden social jerarquizado en el que los europeos ocupaban los más altos y los indígenas y esclavos de origen africano ocupaban los más bajos lugares de la pirámide social.

La organización colonial se basaba en ideas y creencias sobre la inferioridad de indígenas y afro-descendientes frente a los europeos, incluso se llegó a discutir si tenían alma o si eran seres humanos. Además, según Bónfil Batalla (1972, 1991) señala que la categoría indio, es el reflejo extremo de la situación de dominación colonial a la que ha estado sometido un determinado grupo humano. Según el autor, la categoría indio conjuga simultáneamente, aspectos biológicos (raciales y racistas) y culturales. Ser indio reflejaría, una condición de subordinación y negación de un grupo humano frente a otro que se autoconstruye y erige como superior.

Bajo tales preceptos, las poblaciones indígenas durante el orden colonial se ven sometidas a una permanente intervención y destrucción de sus formas de vida, lengua y cultura. En muchos casos son desplazados, dispersados o expulsados de sus territorios originarios perdiendo con ello los vínculos societales y culturales que les aglutinaban. En este proceso, la pérdida y deterioro de los recursos naturales junto a otros factores (explotación laboral, enfermedades, etc.) serán la causa de una gran catástrofe demográfica que en pocos años hará bajar a menos de la mitad el número de población estimada del continente, situación que puede haber servido de incentivo para la incorporación de mano de obra esclava de origen africano.

De este modo, la colonización uniformó a escala continental, y más allá de sus diferencias culturales y sociales, la situación y condición de la mayor parte de los pueblos indígenas.

La Construcción del Estado-Nación

Finalizado el período colonial, la situación de dominación y subordinación continuó siendo la característica principal de la relación entre indígenas y no-indígenas. En general, los nuevos gobiernos les consideraron un obstáculo para el cumplimiento de las metas políticas y económicas de las nuevas naciones, y buscaban las formas de controlar o eliminar el “problema indígena”.

En la construcción del Estado-Nación, iniciada a mediados del siglo XIX en América Latina, los pueblos indígenas quedan simbólicamente integrados pero excluidos en la práctica. La integración simbólica se consuma a partir de diversos mecanismos de institucionalización que operan en el nivel simbólico, tales como el mito del aporte racial a la nacionalidad. Mientras se escribe e inscribe este cuerpo discursivo e ideológico “en el

corazón de la nacionalidad”, los indígenas “reales” son negados, excluidos y, en muchos casos, exterminados físicamente.

De hecho, la construcción y legitimación de una nacionalidad homogénea excluía y negaba lo indígena como forma de reconocimiento de la pluralidad cultural existente en el seno de los países americanos. En efecto, los nuevos Estados republicanos nacidos del orden colonial, se empeñarán en el proyecto moderno de constituir y dar forma a la nacionalidad acudiendo a un conjunto de argumentos prácticos y simbólicos, donde el objetivo principal era alcanzar, a través de la identificación entre esas dos entidades, una sola y homogénea “identidad nacional”.

El mecanismo bajo el cual operó la exclusión de indígenas durante el proceso de construcción del Estado-nacional, fue a partir de una lógica clasificatoria afirmada en la dialéctica de la civilización y barbarie. Desde esta perspectiva, los indígenas son bárbaros que no tienen la capacidad de otorgarse a sí mismos una sociedad políticamente organizada, un sistema económico coherente e industrial, o un conjunto de normas de conducta moral.

Bajo esos parámetros, el Estado asumía un rol civilizador para con las poblaciones indígenas, donde el objetivo principal estaba dirigido a la asimilación e incorporación a los patrones de la sociedad nacional. En tanto incivilizados, los indígenas, por ejemplo, carecían de derechos políticos y sociales propios, pudiendo adquirir sólo aquellos que les “ofrecía” el Estado al cual eran incorporados y que eran los comunes a todos los ciudadanos de la nación. De esta manera, toda diferencia y heterogeneidad era anulada o borrada a la luz de los principios de la nación y el Estado.

La negación de la heterogeneidad y diversidad socio-cultural en la génesis de los Estados-nacionales latinoamericanos significó no sólo el sometimiento de los pueblos indígenas que hasta ese momento y por varios siglos habían quedado fuera del alcance de los poderes.

La dominación se mantuvo a través de los sistemas de reproducción cultural y social. Los currículos educativos, por ejemplo, comenzaron a recrear y traspasar de generación a generación contenidos y formas de conocimientos sobre indígenas que no sólo los desvalorizaban sino se creaban, la imagen de un ser del pasado, una figura arqueológica que parecía no tener existencia real en el presente. Por el contrario, cuando se intentaba abordar la situación de los pueblos indígenas reales se hablaba de sociedades atrasadas, refractarias a la modernización y a las ideas de cambio social.

En casi todos los países, el Estado definió el territorio que correspondía a los indígenas, apropiando el mejor terreno para non-indígenas.

A pesar de la importancia del Estado a partir del Siglo XIX, su impacto se limitó a los espacios de interacción entre las dos culturas

En muchos países debido a un acceso difícil, y como consecuencia la poca interacción, muchas comunidades pudieron mantener espacios importantes de autonomía cultural. Sin embargo, en otros países, hubo mayor intervención estatal en la definición.

El Estado y los Pueblos Indígenas en los Siglos XX y XXI

Para analizar la relación entre el Estado y los pueblos indígenas en los Siglos XX y XXI, basaremos nuestro análisis en la caracterización del Régimen de Ciudadanía desarrollado por Yashar (2005), ampliándola para analizar el nuevo régimen Post-Liberal.

La contribución de Yashar es fundamental porque reconoce que distintos regímenes políticos interactúan en distintas maneras con las comunidades indígenas. Específicamente, Yashar identifica dos tipos de Estados en el Siglo XX: el Estado Corporativo y el Estado Neoliberal. Ella argumenta que estos dos tipos de Estado resultan en distintos tipos de regimenes de ciudadanía los cuales definen distintas relaciones con comunidades indígenas. Yashar compara los dos regimenes en términos de los derechos que garanticen (políticos, civiles, y sociales), la forma de intermediación de intereses (Corporativa o Pluralista), la identidad más importante (clase o individuo), y su relación de étnicidad (asimilacionista, no la reconoce, o multicultural). Yashar analiza el impacto de cada régimen sobre la autonomía local como resultados del régimen.

Nuestra propuesta es desarrollar aún más el trabajo de Yashar en tres maneras. Primero, aplicaremos su tipología para analizar el rol del Estado en Chile. Segundo, agregamos una nueva tipología del régimen, el Régimen Post-Neoliberal, para analizar el rol del Estado a partir de 1990. Tercero, desarrollamos una caracterización más detallada de las distintas formas de intervención estatal en comunidades indígenas en el sur de Chile.

Considerando la relación histórica entre el Estado y los pueblos indígenas, y para poder mejor diferenciar entre los distintos regímenes, clasificamos la intervención estatal en sus siete áreas de intervención: Intervención Administrativa dentro de las comunidades, Intervención o intermediación en relación a la tierra, el Control Social y Sistema Judicial, la Educación Pública, la Salud Pública, el Financiamiento de Actividad Productiva, y la Intervención del Municipio. En la siguiente sección, se caracterizan los tipos de intervención, en general y diferenciando por régimen.

Áreas de Intervención Estatal en Comunidades Indígenas

La primera área de intervención estatal es su rol administrativo definido por el marco jurídico. Específicamente, se refiere al rol del Estado en la definición y división de territorios como propiedades (Scott, 1998). En las primeras interacciones con los pueblos indígenas, el Estado definió y dividió el territorio dentro de sus fronteras, guardando una parte como terreno fiscal y entregando como “propiedad” a comunidades indígenas o a personas no indígenas.

Además, durante el proceso de construcción del Estado, el marco jurídico establecido definió y sigue definiendo las áreas administrativas, como municipios y regiones, y su nivel de autonomía en relación al nivel central/federal como también su relación con las comunidades indígenas. Además, el marco jurídico define el nivel de autonomía que tiene legalmente la comunidad dentro del espacio definido como su territorio.

Un segundo aspecto de la intervención administrativa se refiere a la definición oficial de las personas indígenas, y los derechos y/o deberes asociados con ser indígena. Durante la

consolidación del Estado-Nación en muchos países, hubo un sistema judicial especial para las personas indígenas, separado del sistema por no indígenas. En el Estado Post-Neoliberal con sus políticas de discriminación positiva, hay derechos especiales asociados con ser indígena. Como consecuencia, la definición estatal de indígena y el reconocimiento estatal de la calidad indígena definen un aspecto importante de la relación entre los pueblos indígenas y el Estado.

La segunda área de intervención se refiere a la intervención o intermediación estatal en relación a la propiedad de la tierra. Esta segunda área de intervención es muy ligada a la intervención administrativa, pero refiere específicamente a la definición de los títulos de propiedad que posee los indígenas. Debido al hecho que el concepto de propiedad de la tierra no forma parte de la cosmovisión indígena, el Estado juega un rol en definirla. El tipo de propiedad que tienen las comunidades y personas indígenas y su control sobre esta propiedad sigue siendo definido principalmente por el Estado y es estrechamente relacionado con el tipo de régimen y el tipo de desarrollo económico. Por ejemplo, en el Régimen Post-Neoliberal, el Estado define los territorios que son de propiedad indígena, prohíbe su venta, y controla su traspaso, mientras que el Régimen Neoliberal no diferenciaba entre propiedad indígena y no indígena.

La tercera área de intervención estatal es del control social y el sistema judicial, y se refiere principalmente al uso de la fuerza policial y el sistema judicial en interacciones entre indígenas como también entre indígenas y no indígenas. El nivel de intervención define directamente el nivel de autonomía que tiene la comunidad porque el ejercicio de justicia y control social es un importante elemento de autoridad tradicional. En Chile, el control social tiende limitarse a las relaciones entre indígenas y no indígenas y no ha cambiado con un cambio en régimen.

La cuarta área de intervención estatal es la provisión de educación formal, y se refiere específicamente a la provisión de educación formal en las comunidades indígenas. Es ampliamente reconocido que la educación formal juega un rol importante en socialización, y que los Estados la utilizan para “crear ciudadanos”, promoviendo patriotismo. En su intento de transformar a las personas indígenas en miembros del Estado-Nación o del Mercado, el Estado buscaba eliminar la cultura indígena.

Como se puede observar, la naturaleza de la educación impartida está estrechamente relacionada con el concepto de étnicidad que tiene cada régimen. Las primeras escuelas en comunidades indígenas fueron construidas durante el régimen corporativo y la educación fue impartida con un fin asimilacionista. Durante el régimen neoliberal, hubo menos financiamiento en educación en general, reduciendo el impacto de la educación formal en las comunidades; mientras que durante el régimen Post-neoliberal, hay reconocimiento oficial del valor de la cultura indígena y se han implementado programas de Educación Intercultural Bilingüe.

La quinta área es la provisión de salud occidental, la cual tiene una relación con el tipo de régimen parecida a la de la educación. Sin embargo, se incluye como una intervención distinta debido a las diferencias en la incorporación entre la salud intercultural y educación intercultural.

La sexta área de intervención se refiere al financiamiento de distintas actividades. Este tipo de intervención empieza con el Régimen Corporativo, y puede incluir proyectos productivos y culturales como también subsidios financieros. Siguiendo a Hall (1993), caracterizamos los distintos instrumentos según el tipo de beneficio (en productos o en efectivo), forma de administración (centralizada o descentralizada) y los criterios de acceso (universal o focalizado). Como las políticas sociales de educación y salud, los objetivos de la intervención han sido estrechamente relacionados con el tipo de régimen y su concepto de etnicidad.

La séptima área de intervención se refiere a la relación con el Municipio. Con los procesos de descentralización del Estado durante el régimen neoliberal, el municipio emerge como un nuevo actor en la relación entre el Estado y las comunidades indígenas, y cuyo impacto se requiere ser reevaluado.

En las siguientes secciones, caracterizamos brevemente la relación entre el Estado y los pueblos indígenas según los criterios de Yashar (2005) y las áreas de intervención estatal identificadas para los regímenes corporativos, neoliberal, y post-neoliberal.

El Estado Corporativo (1940 – 1980)

Durante la primera mitad del siglo XX, el Estado Corporativo se establece en América Latina. En un régimen corporativo², el Estado fomenta la formación de un número limitado de organizaciones reconocidas, financiadas y supervisadas por el Estado. Debido al financiamiento estatal, el Estado puede controlar las demandas, liderazgo, y organización interna de los sindicatos.

Collier y Collier (1991) han mostrado que la incorporación de los trabajadores y los campesinos (e indígenas) al Estado Corporativo no es uniforme en América Latina. En algunos países, como México y Venezuela, los campesinos (e indígenas) fueron incorporados a organizaciones corporativas relativamente temprano; mientras en otros países, como Brasil y Chile, fueron incorporados tardamente. En general, se desarrolló una relación cooperativa en la cual el Estado aseguraba los derechos sociales en cambio por apoyo político, desarrollando estructuras clientelistas en muchos países, incluyendo Chile.

En relación a los pueblos indígenas, hubo un nuevo modo de percibir a los pueblos originarios, el indigenismo, que busca en forma paternalista asimilar las personas indígenas a la vida nacional. La estrategia consistió en el intento de acercar “la vida moderna” a las poblaciones indígenas, lo que se pensaba podía lograrse a través de la educación y la “campesinización” de los que aún habitaban en zonas rurales. El nuevo proyecto no consideró sus particularidades e identidades propias porque se conceptualiza a las personas indígenas como campesinos. El Estado incentivaba su interacción con el Estado, entregándoles beneficios como propiedad de la tierra en la Reforma Agraria. Como otro “campesinos”, las personas indígenas se incorporan al Estado Nacional a través de organizaciones de clases sociales que le permite acceder a los derechos sociales a través de los servicios sociales estatales.

² Ver Collier y Collier, 1991 para una discusión del Estado Corporativo en América Latina.

Aunque existe canales de participación y el Estado entrega beneficios, el Estado es demasiado débil para controlar los sectores de difícil acceso como la mayoría de los sectores indígenas. Como consecuencia, las comunidades indígenas se mantuvieron relativamente aisladas de intervención estatal directa, conservando espacios de autonomía local (principalmente rural) espacios en los cuales pueden mantener su vida y prácticas indígenas.

La educación fue uno de los mecanismos principales usados por el Estado para promover el proceso de incorporación, buscando cambiar los rasgos propios de las culturas indígenas, su lengua religión y forma de vida, los cuales se conceptualizaron como un obstáculo para “el desarrollo armónico de la Nación”. La superación de estos “obstáculos” fue plenamente asumida por las políticas desarrollistas de los países de la región entre las décadas del cincuenta y el setenta, por lo mismo se consideró necesario contar con instrumentos para tales efectos (Ver Convenio 107 de la OIT, por ejemplo).

El Estado Neoliberal (1970s- 1990s)

A partir de la década de los 70 y 80 en muchos países, con el cambio a un Estado Neoliberal, el rol del Estado en la sociedad cambia en términos generales. Este nuevo modelo se caracteriza por tres ejes. El primer eje se refiere a una reducción en el rol del Estado en la economía y la sociedad, poniendo énfasis en la responsabilidad individual y eliminando muchos de los derechos sociales adquiridos durante el régimen corporativo. El segundo eje se refiere a la importancia que este régimen le otorga al crecimiento económico y a la lógica del mercado. El tercer eje se refiere al inicio de la descentralización. Como consecuencia, la relación entre el Estado y las personas y pueblos indígenas se cambia básicamente en dos aspectos: el rol del Estado se redujo y el mercado entró en los espacios locales.

Parecida a la época corporativa, el Estado Neoliberal no tenía una estrategia especial en relación a las poblaciones indígenas aunque el cambio produjo cambios importantes basados en el nuevo énfasis en el rol del Mercado. Igual como se hizo en otras poblaciones rurales, el Estado buscó incentivar la responsabilidad individual y el auto suficiencia. Aunque se mantenía las escuelas y postas en sectores rurales e indígenas, se recortó el financiamiento. Este recorte fue impactante porque durante el Régimen Corporativo el Estado buscó y fue exitoso en reemplazar a los sistemas tradicionales de salud y educación por programas estatales. Con el recorte en el financiamiento, se perdieron los derechos anteriormente promovidos por el Estado, dejando las comunidades sin sistemas funcionales.

Por otro lado, el Régimen Neoliberal inició el proceso de descentralización, pasando la administración de la educación y salud como también la entrega de subsidios a los municipios. Este proceso de descentralización incrementó la importancia del municipio y de su gestión en relación con las comunidades indígenas. A partir de la descentralización, el impacto que tiene la educación y la salud sobre una comunidad en particular depende del municipio, y especialmente de su concepto de etnicidad y su forma de implementar la educación y la salud. En algunos casos, se mantuvieron con una relación distante y en otros con una relación más interventora.

Al mismo tiempo que se redujo el rol del Estado en la sociedad, se aumentó el rol del mercado, y especialmente en los espacios locales. En las comunidades indígenas, la intervención del mercado durante el Régimen Neoliberal fue más profunda que la intervención estatal durante que en el Régimen Corporativo. La promoción de mercados libres a nivel nacional resultó en políticas promoviendo mercados libres de tierra y agua y de trabajo dentro de las comunidades indígenas. En el caso de Chile, la transformación de los títulos de merced en las comunidades a títulos individuales de propiedad tuvo un impacto importante en las relaciones sociales y políticas dentro de las comunidades, reduciendo la autoridad del lonco en la distribución de propiedad (Simon, González, y Villegas, 2005).

La introducción de títulos de propiedad individual abrió el camino para ingreso de mega proyectos de desarrollo económico y el desarrollo económico de sectores previamente no explotados dentro de las comunidades indígenas.

Régimen Post-Neoliberal

A partir de la década del noventa con la vuelta a regímenes democráticos en la mayoría de los países en América Latina, se emerge un nuevo régimen de ciudadanía. La mayoría de los gobiernos llega al poder basado en su programa de gobierno que crítica al neoliberalismo y promoviendo un mayor rol del Estado en la sociedad, especialmente en el área de las políticas sociales. El Estado Post-Neoliberal, que presenta importantes continuidades como diferencias con el Estado Neoliberal, transforma la relación de las personas y comunidades indígenas con el Estado con su nuevo régimen de ciudadanía.

En América Latina, el Régimen Post-Neoliberal es un régimen de ciudadanía que promueve la ciudadanía social y la inclusión social como principios centrales, aunque no prometen el retorno al Estado Corporativista de la década de las 50 y 60. Entre la continuidad esta la Reforma del Estado que busca establecer un Estado más eficiente, más eficaz, y más cerca de los ciudadanos a través de dos ejes principales: la Modernización y la descentralización. Ambos procesos son continuaciones de los procesos iniciados durante el Régimen Neoliberal con un enfoque más democrático e inclusivo.

La Modernización del Estado es una política que busca transformar la gestión pública, haciéndola más eficiente y más eficaz y al servicio de usuario. En breve, con la Reforma del Estado el Estado Chileno busca construir

“ . . un sector público que responda a los requerimientos que plantea la sociedad civil actual, debiendo contar para ello con un Estado al servicio de los ciudadanos, con una estructura flexible y con una gestión eficiente, participativa y transparente; además de tener una relación proactiva y previsoras en materia de desarrollo económico, de provisión de seguridad y de incorporación de la ciudadanía a los procesos públicos..”
(www.modernizacion.cl)

La Modernización del Estado se basa en el concepto de ciudadanía social, y específicamente en el derecho de todo ciudadano de participar en los beneficios del desarrollo económico. Específicamente incluye un rol activo del ciudadano en el control de calidad de las acciones estatales (Torres, 2000). En el caso de las políticas que

involucran la entrega de recursos, se busca intervenir con eficiencia y eficacia, y aprovechar los recursos al máximo. En el Régimen Post-Neoliberal, el Estado busca fortalecer la capacidad individual de participar en los beneficios de desarrollo económico sin garantizar los derechos sociales.

Asociado con la Modernización del Estado es la política de descentralización, la cual es un proceso que busca disminuir la brecha entre el Estado y la sociedad civil, entregando mayor poder en la toma de decisiones a los niveles regionales y locales. Este proceso, que empezó durante el régimen neoliberal, ha aumentado durante el régimen post-Neoliberal con un enfoque democrático y local. El proceso de descentralización, y especialmente los programas entregado a través del Municipio, lo hace una fuente importante de intervención en las comunidades indígenas. Como indicado por Navarro (2003) “La descentralización abre nuevos canales participativos, especialmente en los entes locales. Se abre la puerta a actores estratégicos que anteriormente se encontraban fuera de la arena política.” En algunos casos, cuando los procesos de descentralización se realizan conjuntamente con las reformas constitucionales, se puede resultar en la creación de jurisdicciones locales de acuerdo con la etnia y el lenguaje (Van Cott 2000).

El Estado promueve un concepto de ciudadanía social que reconoce las distintas necesidades de distintos grupos como parte de sus derechos. En el caso de las personas indígenas, emerge un discurso oficial de respeto a la multiculturalidad. En Chile, el Estado empieza a desarrollar una serie de programas basado en el reconocimiento de la diferencia cultural, entre las cuales se encuentra la Comisión Estatal de Pueblos Indígenas, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, y Orígenes.

Entre las diferencias, están las políticas sociales focalizadas y adaptadas a la diversidad de los problemas de sectores “vulnerables”. La transición democrática ha garantizado los derechos civiles y políticas, y el nuevo enfoque de las políticas sociales busca garantizar los derechos sociales de los ciudadanos más excluidos, entre las cuales se incluyen las personas indígenas. Para incluir a ciudadanos excluidos, las políticas sociales post-liberales han elaborado programas sociales focalizados a las necesidades especiales de los “sectores vulnerables” (discriminación positiva) para compensar la discriminación social existente. Entre los programas focalizados a las personas y pueblos indígenas se encuentran programas de educación intercultural bilingüe, de salud intercultural, y financiamiento designado solamente a personas y organizaciones reconocidas como indígenas.

Modelando la Intervención Estatal en Chile

El Estado Post-Neoliberal tiene un régimen de ciudadanía distinto de los dos regímenes anteriores y como consecuencia, tiene un distinto impacto sobre las comunidades indígenas. La primera percepción es de un Estado bien intencionado que busca corregir los errores del pasado en relación a los pueblos indígenas. Sin embargo, a pesar de o producto de sus buenas intenciones, estudios anteriores (Simon y González 2005; González y Simon, 2004; González, Simon, y Baquedano 2003) indican que su intervención impacta en su identidad y su autonomía. Para analizar su impacto, proponemos identificar su intervención en las áreas indicadas anteriormente y relacionarla con el nivel de autonomía local y el tipo de identidad. El presente trabajo contribuye al análisis de la intervención

estatal, y próximos trabajos la relacionarán con el nivel de autonomía local y el tipo de identidad.

Intervención Administrativa

En Chile, uno de las primeras medidas para focalizar la acción estatal hacia los pueblos indígenas fue la dictación de La Ley Indígena (D.L. 19.253) 1993, en la cual se establece “las normas sobre protección, fomento y desarrollo de los pueblos indígenas y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.” Además, establece las condiciones para ser reconocido como persona indígena y como comunidad indígena, reconociendo los derechos de los indígenas a “mantener sus costumbres y desarrollar sus actividades propias siempre y cuando no se opongan a la moral” (Art. 7, D.L. 19.253).

Como consecuencia, es la CONADI, una organización gubernamental, que tiene el poder formal de reconocer (o no) las organizaciones indígenas y los dirigentes indígenas reconocidos por la comunidad. Es el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) que determina la declaración de un territorio indígena como un área de desarrollo indígena. Como hemos planteado en otro documento (Simon y González, 2005),

Para analizar el impacto de la intervención administrativa en una comunidad específica, proponemos usar los siguientes indicadores para medir el nivel de intervención:

Indicadores de intervención administrativa

1. La existencia (o no) de organizaciones indígenas reconocidas por la CONADI
2. El reconocimiento estatal (o no) de los dirigentes indígenas reconocidos por la comunidad
3. Si forma (o no) parte de un territorio designado “Área de desarrollo indígena”

Intervención o intermediación estatal en relación a la tierra

Una de las principales demandas de los pueblos indígenas es por control sobre su territorio ancestral. En respuesta, la Ley Indígena contempla la compra de terrenos de territorio ancestral para entregar a comunidades y personas indígenas. Además, la Ley contempla una protección especial de tierra indígena, no permitiendo su venta sino solamente su traspaso en cambio por otra propiedad. El traspaso tiene ser supervisado por organizaciones estatales.

A partir de 1990, el Estado empezó a promover la regularización de los títulos de propiedad en todo Chile, incluyendo en territorio indígena. Como consecuencia, ha crecido el número de conflictos sobre propiedad entre indígenas y no indígenas en el cual el Estado, y el Estado de Derecho, juegan un rol importante como protegiendo los derechos de unos o de otros.

Para analizar el impacto de la intervención o intermediación estatal en relación a la tierra en el régimen post-Neoliberal, proponemos usar los siguientes indicadores de intervención.

1. Tipo de título de propiedad (indígena, individual, merced, no regularizado)
2. Existencia de conflictos sobre la propiedad de tierra con indígenas o no indígenas
3. Intervención estatal (o no) en el conflicto

Control Social y Sistema Judicial

Como mencionamos anteriormente, el control social y el sistema judicial se refiere principalmente al uso de la fuerza policial y el sistema judicial en interacciones entre indígenas como también entre indígenas y no indígenas. El nivel de intervención define directamente el nivel de autonomía que tiene la comunidad. Una mayor intervención estatal indica un menor nivel de autonomía local y un mayor nivel de incorporación a la sociedad política chilena.

A través de los indicadores, se busca caracterizar el lado más controversial de la relación entre el Estado y los pueblos indígenas: su relación con los carabineros y con el sistema judicial. Además, buscar determinar el rol que el Estado juega en asegurar los derechos de las personas indígenas.

Proponemos caracterizar la relación con los siguientes indicadores:

1. Naturaleza de la relación entre la comunidad y los carabineros.
 - a. tipo de relación (amistosa – conflictiva)
 - b. Grado de intervención: A menudo, nunca, cuando hay conflictos
 - c. Las circunstancias bajo las cuales intervienen los carabineros.
2. Relación con el sistema judicial
 - a. Existe discriminación estructural en contra las personas indígenas
 - b. Las comunidades resuelven sus problemas fuera del sistema judicial oficial

Provisión de Educación Pública

Como mencionamos anteriormente, la provisión de educación y salud pública es una medida muy utilizada por los Estados de crear ciudadanos. En contraste con los regímenes Corporativo y Neoliberal, con el régimen post-neoliberal, emerge un reconocimiento de la multiculturalidad por parte del Estado Chileno. Esta valorización favoreció el desarrollo de programas interculturales a partir de 1990, y en el año 2001, a través de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo y en cooperación con varios ministerios del país, se inició el Programa “Orígenes”. Este programa focalizado a los pueblos indígenas es un órgano descentralizado que busca mejorar la relación entre el Estado y los pueblos indígenas como también mejorar sus condiciones de vida en general a través de programas basado en el concepto de “desarrollo con identidad”, con fines participativos e interculturales.

En el área de educación y salud, se han implementado programas de Educación Intercultural Bilingüe y de Salud Pública en muchas comunidades indígenas. El impacto que puede tener estos programas no es claro porque aunque valorizan la cultura tradicional indígena también folcloriza la cultura indígena actual, no respetando los códigos tradicionales de traspaso cultural ni su naturaleza viva como parte de su comunidad.

Además, su impacto sobre la identidad no es uniforme debido a las diferencias en las características de las escuelas, los distintos conceptos de etnicidad del establecimiento educacional, y la relación que la escuela tiene con la comunidad.

Entre las características de las escuelas que pueden influir son: su fecha de fundación, el tipo de establecimiento (público, religioso o privado), la calidad de su infraestructura, y la

existencia de internados. La fecha de fundación nos permite identificar el régimen prevaleciente. El tipo de establecimiento es importante por el respaldo que tiene del Estado en el caso de ser público, y de su institución en el caso de ser religioso, y de las características de sus dueños en el caso de ser privado. La infraestructura indica el nivel de compromiso de los dueños con la educación en la comunidad. La existencia de programas de comida y de internados indica un mayor impacto en la cultura de los estudiantes debido a su lejanía de su casa y familiares.

Aunque el concepto de etnicidad al nivel nacional es importante, es aún más importante el concepto de etnicidad de los directores y los profesores de la escuela. Cuando se observa un mayor número de estudiantes “diferenciales” en una escuela, este podría ser un indicador que el profesor no valoriza ni la cultura ni la lengua indígena aunque podría ser un indicador de una baja nivel de vida.

Como mencionamos anteriormente, la existencia de un programa de EIB puede producir distintos impactos, dependiendo de su forma de implementación. Un factor clave en su implementación es el profesor. En muchas escuelas, no se implementa la EIB como concebida debido a una falta de profesores capacitados en EIB o que hablan la lengua. Otras características incluyen si los profesores son indígenas, y si son o viven en la comunidad donde trabajan. En algunas escuelas, la inclusión de un monitor intercultural de la comunidad busca mitigar y mejorar las falencias presentes en los profesores aunque su impacto depende de su relación con el profesor.

Una tercera característica de la intervención estatal que puede impactar en la identidad es la relación entre la escuela y la comunidad. En una situación ideal, la escuela puede jugar un rol facilitador que permite integrar la cultura indígena con la cultura nacional. Para evaluar esta relación, proponemos considerar la participación de la comunidad en actividades de la escuela, la asistencia de los alumnos, si la escuela facilita la asistencia de sus alumnos con servicios de transporte, y la cantidad de alumnos que eligen estudiar fuera de su comunidad a pesar de tener una escuela cerca de su casa.

Se refiere a la existencia y penetración de la educación pública en la comunidad y su relación con la cultura tradicional.

1. Características de las Escuelas en la comunidad
 - a. Fecha de fundación de la escuela
 - b. Tipo de establecimiento (público o privado)
 - c. Calidad de infraestructura
 - d. Programas de comida
 - e. Existencia de internados
2. Concepto de etnicidad
 - a. % de alumnos considerados “diferencial”
 - b. Educación Intercultural bilingüe
 - i. Ofrece (o no) Educación Intercultural bilingüe
 - ii. Profesores capacitados en educación intercultural bilingüe
 - c. Porcentaje de Profesores indígenas y/o que son de la comunidad
 - d. Relación entre los Monitores de la comunidad y los profesores
3. Relación de la comunidad entre la escuela
 - a. La participación activa de la comunidad en actividades escolares
 - b. La asistencia de alumnos

- c. Existencia de servicios de transporte provisto por la escuela
- d. % de niños que estudian fuera de la comunidad

La Provisión de Salud Pública

A diferencia de la educación formal, el Estado tiene un virtual monopolio de la provisión de salud pública, compitiendo principalmente con la salud tradicional. Durante el régimen post-Neoliberal, los servicios de salud han incorporado elementos de salud intercultural en sus programas, capacitando a su personal en el tema.

Los programas de Salud Intercultural sufren del mismo problema de otros programas interculturales como la folclorización de la cultura y la falta de personal adecuado. Además, el hecho que los servicios de salud tienen que adecuarse a las exigencias del Ministerio de Salud puede inhibir una mayor adaptación por parte del servicio en la comunidad. En este ítem, buscamos evaluar la penetración del sistema de salud pública en la comunidad y su relación con la cultura tradicional.

1. Penetración de Salud Pública en la comunidad
 - a. Fecha de fundación de la posta
 - b. Cercanía de la posta a la comunidad
 - c. Regularidad de las Rondas Médicas
2. Concepto de Etnicidad del Servicio
 - a. Existencia (o no) de Salud Intercultural
 - b. Valorización del personal de Salud Intercultural
 - c. Personal indígena que viven o son de la comunidad
 - d. Espacio para la machi en la Posta

Intervención Financiera Estatal

A partir del régimen corporativo, el Estado empezó a entregar subsidios a personas indígenas y financiar proyectos productivos en las comunidades indígenas. Aunque la forma de financiamiento cambió de un enfoque grupal a uno individual durante el gobierno militar, se mantuvo la intervención financiera. Durante el régimen post-neoliberal, el financiamiento ha aumentado y los objetivos han cambiado, incorporando a veces un enfoque cultural. Debido a los requisitos asociados con la obtención del financiamiento, la intervención financiera estatal ha sido un instrumento poderoso para incentivar cambios en el comportamiento y en la cultura.

Para analizar su impacto, clasificaremos los distintos instrumentos según los criterios de Hall (1993): el tipo y nivel de beneficio (en productos o en efectivo), la forma de administración (centralizada o descentralizada) y los criterios de acceso (universal o focalizado). Además, consideraremos su área de intervención (productivo, cultural, educacional).

El segundo factor que analizaremos es el nivel de penetración en la comunidad. Bajo este punto, consideraremos el porcentaje de personas que reciben algún tipo de beneficio, el tipo de beneficiario (individual, familia o organización), y el tipo de participación comunitaria, incluyendo recibir información, proveer información, colaborar en el diseño y la implementación, controlar la calidad del proyecto, manejar los recursos, entre otros.

1. Caracterización del instrumento
 - a. Tipo y nivel de beneficio (en productos o en efectivo)
 - b. la forma de administración (centralizada o descentralizada)
 - c. los criterios de acceso (universal o focalizado)
 - d. Área de intervención
 - i. Productivo: INDAP, Orígenes, CONADI, CONAF
 - ii. Cultural: Orígenes, CONADI
 - iii. Educación: Becas Indígenas
 - iv. Salud: Pensiones y otros subsidios
2. Penetración en la comunidad
 - a. % de personas recibiendo algún beneficio del Estado
 - b. tipo de beneficiarios (toda la comunidad, organizaciones, familias, individuales)
 - c. Naturaleza de participación comunitaria: recibir información, proveer información, colaborar en el diseño y la implementación, controlar la calidad del proyecto, manejar los recursos.

La Relación con el Municipio

Como mencionamos anteriormente, el rol del Municipio aumentó a partir de la descentralización iniciado por el régimen neoliberal y profundizado durante el régimen post-neoliberal. Específicamente, buscamos caracterizar la relación entre la comunidad y la Municipalidad de la comuna donde está ubicada la comunidad.

Para analizar la relación con la Comunidad, además de la etnicidad del alcalde y de los concejales, nos basaremos en Durston (2004) y su descripción de la relación patrón-cliente.

El segundo aspecto que estudiaremos será la penetración del Municipio en la comunidad. El nivel de penetración será analizado considerando principalmente los beneficios económicos recibidos y la participación del alcalde y los funcionarios municipales en eventos culturales de la comunidad.

1. Relación del Municipio con la Comunidad
 - a. Alcalde indígena (o no)
 - b. Concejales indígenas
 - c. Nivel de Relación patrón-cliente
 - d. Reconocimiento de líderes reconocidos por la comunidad
 - e. Existencia (o no) de un PLADECO participativo
2. Penetración en la Comunidad
 - a. Tipo de beneficios: subsidios, canastos familiares, trabajos temporales entre otros
 - b. Porcentaje que reciben beneficios
 - c. Participación del alcalde y los funcionarios municipales en eventos culturales

CONCLUSIÓN

El Estado Post-Neoliberal que ha emergido a partir de la década de los 90 en Chile y otros países de América Latina ofrece nuevas políticas públicas basadas en el concepto de ciudadanía social y multicultural. Basándose en un análisis histórico de la relación entre el Estado y los pueblos indígenas, el objetivo del presente modelo es caracterizar la forma que el Estado Post-Neoliberal interviene dentro de las comunidades indígenas y determinar su impacto en la identidad. De hecho, estudios previos nos indica que la mayor intervención estatal, aunque es bien “intencionada”, produce transformaciones importantes en la identidad.

Además, nuestro análisis del régimen Post-Neoliberal indicó que el rol que juega el Municipio ha aumentado en la última década, y se requiere un estudio más detallado de su intervención en particular debido a su cercanía. Es posible que su impacto sobre la autonomía e identidad de las comunidades pueda ser aún más fuerte que el del Estado Central.

De nuestra discusión, emergen dos temas principales. Primero, un aspecto importante de cada tipo de intervención tiene relación con el nivel de penetración del Estado en la comunidad, y como consecuencia desarrollaremos una escala para caracterizar “penetración estatal en la comunidad” a partir de 1990, para luego relacionarla con el nivel de autonomía local y la identidad.

Segundo, la valorización de ciudadanía social y multicultural no es uniforme, y se requiere analizar el concepto de étnicidad por cada tipo de intervención en cada comunidad. Pensamos que las diferencias encontradas podrían ser una importante dimensión influyendo en el impacto de la penetración estatal.

Finalmente, es importante comentar que la intervención estatal no es la única fuerza impactando sobre la identidad en las comunidades indígenas. Por lo tanto, además de analizar el impacto de la intervención estatal, analizaremos también el impacto de las fuerzas del mercado, de la sociedad dominante, y la interacción con la dinámica presente dentro de las mismas comunidades. Con mayor conocimiento, esperemos que las comunidades puedan definir mejor su relación con el Estado Central y el Municipio.

Agradecimientos

Agradecemos a todas las personas que han contribuido a nuestra discusión. Este trabajo forma parte del Proyecto Fondecyt N° 1061011 otorgado a Dr. Claudio González.

Bibliografía

- Bello, Alvaro y Marta Rangel (2000) Etnicidad, "Raza" y Equidad En América Latina y El Caribe. LC/R.1967/Rev.1.
- Bengoa, José (1985) *Historia del Pueblo Mapuche*, Ediciones Sur Santiago de Chile.
- Bengoa, José (1999) *Historia de un Conflicto. El Estado y los Mapuches en el siglo XX*, PLANETA/ARIEL, primera edición, Santiago.

- Bónfil Batalla, Guillermo (1991), *Pensar nuestra cultura*, Alianza Editorial, México.
- Bónfil Batalla, Guillermo (1972), “El concepto de indio en América: una categoría de situación colonial”, en *Anales de Antropología*, vol. IX, México.
- Bronstein, Arturo (1998), “Hacia el reconocimiento de la identidad y de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina: Síntesis de una evolución y temas para la reflexión”, OIT, Equipo Técnico Multidisciplinario, (<http://www.oit.org.cr>).
- Collier, Ruth y David Collier (1991) *Shaping the Political Arena*. Princeton: Princeton University Press.
- Díaz Mujica, Alejandro , M^a Victoria Pérez Villalobos, Claudio González Parra, Jeanne Simon (2004) *Conceptos de Enfermedad y Sanación en la Cosmovisión Mapuche e Impacto de la Cultura Occidental*. Revista Ciencia y Enfermería, volumen 10, N° 1.
- Díaz Mujica, Alejandro, M^a Victoria Pérez Villalobos, Claudio González Parra (2002) *DESAFÍOS PARA LA EDUCACIÓN FORMAL EN LAS COMUNIDADES PEHUENCHES EN EL ALTO BIO BIO*. Revista De Psicología De La Universidad De Chile, Vol. XI, No. 2.
- González, Claudio y Jeanne Simon (2004) *Entre la Monetización y la Tradición: una Evaluación Comparativa de los Efectos Culturales de la Política Indígena en la Región de Bío Bío*. Congreso Chileno de Antropología, Universidad de Chile, Noviembre.
- González, Claudio, Jeanne Simon, y Loreto Arias (2003) “Reasentamiento, Vulnerabilidad, y Exclusión Social: El Caso de la Comunidad Pehuenche Ayin Mapu, Chile” Presentación a Congreso ALAS.
- Rojas, Jorge. (2004) *Influjo Educativo y Rearticulación de Elementos Tradicionales: El Caso de los Estudiantes Secundarios Pehuenches del Alto Bío Bío*. Seminario de Pre-Grado, Departamento de Sociología, Universidad de Concepción.
- Scott, James C. (1998). *Seeing Like the State*. New Haven: Yale University Press.
- Simon, Jeanne y Claudio Gonzalez (2005) “Responding to a Globalized World: Changes in Pehuenche-Mapuche Leadership Structure in the Biobio.” Highlands, Chile. American Political Science Association Annual Meeting. September. Washington, DC.
- Simon, Jeanne, Claudio González-Parra y Claudia Baquedano (2003) “El Efecto De Reasentamiento sobre la relación tradicional con la Tierra: El Caso de los Pehuenches del Alto Bío bio” *Revista de Sociología de la Universidad de Playa Ancha*.
- Troncoso, Patricia (2004) “Porque Todos Somos Diferentes Tenemos Derecho A Ser Iguales. Reasentamiento Y Prácticas De Salud En La Población Mapuche Pehuenche De Alto Bio Bio.” Seminario de Pre-Grado, Departamento de Sociología, Universidad de Concepción.