

***Chile y “sus” pueblos indígenas.  
De la invisibilización-subalternización del indígena  
a la nueva conquista espiritual de las fronteras  
del capitalismo globalizado (siglos XIX-XXI)***

Guillaume Boccará<sup>1</sup>

Antes de que la ley 19.253 de 1993 reconociera la existencia del pluralismo cultural en el territorio nacional y que, en las postrimerías del siglo XX, se sentaran las bases de la participación indígena en las políticas públicas y los programas de etnodesarrollo aplicados por el Estado de Chile, los pueblos autóctonos habían sido sometidos a un prolongado proceso de invisibilización y subalternización y eran meros objetos del derecho. El papel pasivo que se les atribuía y el desvanecimiento del indígena en las décadas posteriores a la independencia se remitía, fundamentalmente, a la relación que el Estado chileno estableció desde su inicio con las poblaciones nativas: una relación “marcada por el interés de poner la unidad territorial y la hegemonía racial por sobre la diversidad cultural existente” (Saavedra 1995: 171).

En el presente trabajo haremos una presentación del primer periodo, que va desde los albores de la independencia de Chile hasta fines del siglo XX; periodo durante el cual, la política estatal para con los pueblos indígenas se caracterizó por su carácter liberal y asimilacionista. En un segundo momento, nos abocaremos al análisis de la política multicultural implementada por el estado chileno en el periodo postdictadura (desde 1989) y veremos en qué medida es legítimo afirmar que la nueva política indigenista implementada por los gobiernos de la concertación puede ser interpretada como un hito en las relaciones del estado chileno para con los pueblos indígenas del país. Plantearemos la hipótesis según la cual el multiculturalismo de estado puede ser visto como una gubernamentalidad de un nuevo tipo (i.e. étnico) en un contexto caracterizado por el predominio del pensamiento neoliberal y las reformas del estado en tiempos de globalización.

*Las distintas facetas del liberalismo asimilacionista a la chilena frente al problema mapuche (siglos XIX-XX)*

Si bien es cierto que la política hacia los pueblos indígenas implementada por el Estado chileno desde la independencia hasta los años 1980 ha sido, fundamentalmente, caracterizada por la voluntad de asimilar a los autóctonos, es posible distinguir -en función del contexto sociohistórico, de los medios empleados y de las formas jurídicas de desposeimiento- varios momentos en esa larga historia de negación de la especificidad indígena y de despojo de los territorios habitados por esos pueblos.

Durante un primer momento (1818-1850), si bien se declara la igualdad jurídica de los indígenas, los medios empleados (evangelización, parlamentos, colonización poblacional) para

enfrentar el problema indígena no se diferencian mucho de los usados por las autoridades hispano-criollas durante el siglo XVIII. Como lo señala Jorge Pinto (1996: 35), “el mayor interés de los gobiernos de esos años, se orientó a contener los focos de resistencia contra la independencia [...] y a establecer con los mapuche acuerdos que aseguraran la tranquilidad en la zona”. A pesar de lo estéril que había resultado la política de pacificación española, las autoridades chilenas siguieron confiando en la evangelización y en los parlamentos como medios para integrar a los “valientes y bravos guerreros Araucanos”. Primero, porque el joven Estado-Nación aún no necesitaba las tierras libres de la Araucanía. Segundo, porque el indígena, convertido en símbolo nacional de la resistencia a la vieja colonia, era visto de algún modo como el aliado natural de los libertadores.

Los “Araucanos”, “lustre de la América”, formaban una preciosa porción de Chile, afirmaba O’Higgins en 1817. Es con base en los mismos principios liberales que inspiraban la independencia que se dictó, en 1819, un bando supremo en el que se considera a los indígenas “ciudadanos chilenos y libres como los demás habitantes del Estado”. Pocos años antes, en 1813, la Junta de Gobierno ponía fin a los denominados Pueblos de Indios, instando a los indígenas a residir desde ahora en Villas Formales. Se trataba, pues, “de valorar al mapuche e incluirlo en la nación que se estaba fundando, para construir con él y sus territorios el nuevo país que surgía de las ruinas del mundo colonial” (Pinto 1998: 29). Por lo tanto, no es de extrañarse que después de los primeros sobresaltos de las guerras de independencia, las autoridades hubieran reanudado la política tradicional de “civilización de los indígenas” vía la misión y el parlamento. Indudablemente, la fuerza no era el camino elegido para asimilar a los que eran considerados aún como los precursores del destino nacional. Ahora bien, si el contexto ideológico no parecía aún tan desfavorable para los indígenas, es porque los grupos dirigentes habían orientado tempranamente sus preocupaciones hacia el Valle Central (agricultura) y el norte (minas). De hecho, a pesar de que el joven estado chileno emergió mirando hacia el norte, los proyectos de conquista territorial y de adelantamiento de la línea fronteriza sureña no desaparecieron del todo. De suerte que la continuación de la política indígena colonial aparece como una solución de espera en pos de la total anexión territorial de la Araucanía. Poco faltaba antes de que la conquista y colonización de este “enclave salvaje e improductivo en territorio nacional” se transformara en unas de las prioridades del Estado.

Es así como, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, frente a la penetración incontrolada de colonos y dado el nuevo interés que despertaron las tierras aún libres al sur del Bío-Bío, el Estado empleó las armas de la conquista territorial y de la apropiación por el fisco de las tierras indígenas. Si dirigimos nuestra mirada hacia la evolución económica de la región sureña, constatamos que la dinámica de expansión que arrancó en las décadas anteriores tendió a acentuarse. La colonización espontánea, es decir, no impulsada desde el Estado, se dio en múltiples frentes y revistió distintas formas. La explotación de carbón en la franja costera de la Araucanía conoció un crecimiento rápido. Los mismos comerciantes que, aprovechándose de la demanda exterior de trigo y harina habían participado en la colonización de tierras indígenas del norte de la Araucanía, invirtieron en la década de 1850 en la compra y arriendo de terrenos indígenas en los cuales existían mantos carboníferos. Si sumamos a esto que “la demanda de harina de California fue cubierta entre 1848 y 1860 mayoritariamente por la producción de la región del Bío-Bío” (Cerde-Hegerl 1997: 113), podemos entrever la presión que se ejerció durante esos años sobre las tierras indígenas sureñas.

Contemporáneamente a este proceso de penetración espontánea, el Estado dictó varias normativas que, a pesar de su aspecto regulador y aparentemente protector de los intereses

indígenas, tendieron a reforzar la dinámica anexionista y de colonización agrícola. Tal como lo señala Carmen Norambuena (1998: 230), las autoridades y las elites sostenían un ideario centrado en dos aspectos: la civilización y el progreso por una parte; la utopía agraria por el otro. El primero enunciaba que el contacto con gente civilizada europea provocaría la transformación de las “deficientes costumbres” de la gente de la frontera. El segundo, fundamentado en la idea productivista según la cual una tierra que no está trabajada “racionalmente” y en forma continua es una tierra baldía, sostenía la urgencia que tenía el país de poner en producción grandes espacios territoriales que se presentaban como verdaderos “desiertos demográficos” (Norambuena 1998: 230).

En 1852, se asesta otro golpe a la soberanía indígena, a través de la creación por ley de la Provincia de Arauco. La integración administrativa iba a buen paso. Finalmente, los contratos de compraventa, arriendo, cesión de derechos involucrando a mapuches sirvieron para traspasar a manos criollas, vía la ley de 1866, vastos territorios indígenas. La ley de 4 de diciembre 1866 marca un hito en la política de despojo legal. Contempla el deslinde, por una comisión de ingenieros, de los terrenos pertenecientes a indígenas y declara baldías y, consiguientemente, propiedad del fisco, las tierras sobre las cuales no se puede probar la ocupación efectiva y continuada de un año. La ley de 1866 facilitó la apropiación de las tierras de indígenas, tanto por el Estado como por los particulares.

La estrategia legal de colonización iba, a partir de esa fecha, a combinarse con la conquista militar. En el año 1862, empieza, en un clima cada vez más anti-indígena, la llamada “pacificación de la Araucanía”. La mecánica de despojo legal apoyado en la fuerza militar y determinado por la nueva dinámica económica indujo lógicamente la merma del territorio indígena. Ya no se trataba de establecer relaciones comerciales o alianzas políticas con los indígenas. El objetivo era desde ahora conquistar el territorio aún libre, fijar las poblaciones indígenas en reservas, despejar terrenos para los nuevos colonos e incentivar la explotación “racional” del suelo. En un contexto en que el evolucionismo se había impuesto como ideología dominante, los “pueblos civilizados” tenían el deber de hacer caso omiso de los derechos de los “salvajes”. Debían combatir la “barbarie”, como lo decía el ministro Reyes o dominar por la fuerza esa “raza salvaje y perversa”, “de vil naturaleza”, que posee “una crueldad congénita y horripilante” como lo pregonaba en un discurso lleno de odio el diputado e historiador Benjamín Vicuña Mackenna.

Estamos lejos de la época en que los patriotas ensalzaban la imagen del “guerrero araucano bravo y precursor del destino nacional”. El estereotipo del indio sangriento y traicionero se había impuesto. Las mentalidades estaban preparadas para el golpe final. Una vez terminada la guerra del Pacífico, la segunda etapa de ocupación del territorio indígena, la última y la más violenta, se desarrolló entre los años 1881 y 1883. La campaña militar se acabó en 1883 con la refundación de la ciudad precordillerana de Villarrica. La singular resistencia de los *mapuche* había terminado. Se abría entonces una nueva etapa, la radicación y la integración de los mapuche como minoría étnica y pueblo derrotado al estado-nación chileno.

Existe una continuidad a nivel de las normativas entre el periodo anterior a la ocupación definitiva de la Araucanía y los años post-pacificación. Empero, si la ley de 1866 ya establecía mecanismos de radicación de los indígenas, deslindes de terrenos por parte de una comisión de ingenieros, regulación de la colonización espontánea y apropiación por el fisco de las tierras consideradas baldías, no es sino a partir de los años 80 que estas medidas se aplicarán en toda su magnitud y sobre la casi totalidad de la Araucanía histórica. Inmediatamente obtenido el sometimiento mapuche, las autoridades tomaron disposiciones tendiendo a afianzar la

ocupación de las tierras conquistadas y establecieron el marco jurídico e institucional en el cual se regularían las relaciones entre el Estado, los particulares y los indígenas durante más de cuatro décadas.

De manera general se puede decir que la política indígena del Estado en las primeras décadas post-pacificación se limitó al asunto territorial. De hecho, las distintas normativas no buscaron establecer relaciones con los indígenas ni implementar programas tendiendo a su incorporación a la sociedad nacional. La preocupación de las autoridades, en esta zona recién conquistada, era delimitar esferas de influencia entre el Estado y los particulares. La legislación dejaba los otros ámbitos del funcionamiento de la sociedad mapuche (herencia, delitos, obligaciones, etc.) bajo la reglamentación del Código Civil (1857). Ello negaba por omisión toda validez al derecho consuetudinario indígena e ignoraba la particularidad cultural de los pueblos autóctonos. Los mapuche, derrotados, se transformaron en objeto del derecho y perdieron rápidamente toda visibilidad en un Estado-Nación que daba por sentado que el proceso de chilenización se iba a dar sin tropiezos.

Tres eran los ejes de acción definidos en la nueva ley de 20 de enero de 1883: la radicación de indígenas, la enajenación de tierras fiscales en pública subasta y el otorgamiento gratuito de terrenos a colonos extranjeros y nacionales por el Estado. En cuanto al primer punto, la Comisión Radicadora de indígenas otorgó, entre 1884 y 1920, un total de 2.919 títulos de merced, sobre 526.285 hectáreas de terreno, para 83.170 personas. Al terminarse el proceso de radicación los mapuche, quienes antiguamente poblaban un territorio de aproximadamente diez millones de hectáreas (Arauco por el norte, Llanquihue por el sur), se quedaron con poco más de 500.000. Los antiguos distritos sociopolíticos desaparecieron y la nueva división territorial vino a superponerse a la estructura socioterritorial imperante en los siglos anteriores. La desorganización de las estructuras étnico-políticas macroregionales desembocó en la formación de una estructura aislada de comunidad reduccional. A transformarse en minoría étnica, el pueblo mapuche empezó a ser sometido al sistema de dominación global y se ubicó en una situación de dependencia respecto del Estado-Nación y de la sociedad dominante.

Centro de la política indígena (y no indigenista) del Estado, la radicación fue pensada como una medida de espera. Ahora bien, aunque concebidas como *mouroirs* culturales, las reducciones resultaron ser un lugar de reestructuración y de resistencia cultural frente al modelo dominante. Podemos entrever ahí un efecto no esperado de la política de hecho segregacionista del Estado chileno. Al despreocuparse por la situación económica, social y cultural indígena, al aislar y concentrar la población mapuche en reservas, las autoridades crearon las condiciones para que esta cultura se reprodujera y que la identidad autóctona perviviera. Así es como en ausencia de una política indigenista asimilacionista o integracionista coherente, la especificidad mapuche se mantuvo. Pero la perpetuación de esta especificidad en una situación de subordinación tuvo un precio: la marginación social y el empobrecimiento. Derrotados y subordinados, los mapuche tendieron a desaparecer del escenario social nacional. Es durante este momento histórico que los indígenas perdieron visibilidad.

Pero en los años 30, la política para con los indígenas iba a conocer un nuevo vuelco. La división de las comunidades y la asimilación sociocultural del mapuche se impusieron como los dos pilares de la “solución definitiva” al problema indígena. El desarrollo económico, la inculcación del arbitrario cultural occidental a través de la educación y de la salud y la igualdad de derechos (aunque sea formal) debían producir un efecto homogeneizador sobre “los componentes más atrasados de la sociedad nacional”. Es así como, a partir de fines de los años

30, la política indígena impulsada desde el Estado tuvo un cariz claramente asimilacionista. A nivel de tierras, el total de comunidades divididas entre 1931 y 1971 fue de 832. El debilitamiento económico se expresó también a través del proceso de minifundización progresiva (pérdida territorial y crecimiento demográfico) acompañado del proceso de transferencia de excedentes internos mediante las relaciones desiguales con los mercados locales (Cantoni 1972; Saavedra 1971). Correlativo a este desmejoramiento de las condiciones económicas, se generó un proceso de proletarianización. La captación de una parte del valor del producto por el mercado y la minifundización condujeron a muchos jóvenes a migrar hacia las ciudades para incorporarse a los estratos más bajos del proletariado urbano. Concomitante al proceso de pauperización, los *mapuche* de áreas rurales y urbanas fueron sometidos a una subordinación social y cultural sin precedente.

La intervención de la sociedad dominante a nivel educacional se hizo sentir a partir de la ley de instrucción primaria de 1926 y se reforzó a través de las disposiciones contenidas en la ley de 1961 sobre creación de centros educacionales en las reservas. Las escuelas se multiplicaron en las zonas rurales imponiendo el arbitrario cultural occidental, acentuando la dinámica de aculturación impuesta pero sin entregar reales oportunidades de inserción en la sociedad dominante. La distribución desigual de los recursos culturales (capital cultural) y de las oportunidades (capital social y económico) tendió a intensificar la dinámica de inserción social subordinada. Instrumento de control cultural por excelencia, la educación monocultural monolingüe, se acompañó de la imposición de programas de salud que no tomaban en cuenta las concepciones autóctonas del cuerpo y de la enfermedad. El proyecto homogeneizador, progresivamente y gracias a la pauperización de los indígenas, iba a intervenir en todos los ámbitos de la realidad social autóctona.

Ahora bien, la nueva dinámica social, económica, política y cultural en que entró Chile a partir de los años 60, y que desembocó en la formación del gobierno de la Unidad Popular, tuvo implicancias sobre la política indígena estatal. En primer lugar, el proceso de Reforma Agraria iniciado bajo el gobierno de Alessandri (ley de 1962) y que tomara un cariz más radical bajo el gobierno socialista de Salvador Allende, no podía dejar de afectar a una población mapuche en su mayor parte rural. En segundo lugar, el reconocimiento de la especificidad cultural indígena por parte del Ejecutivo planteaba, por primera vez, los problemas de la participación efectiva de los pueblos autóctonos en el desarrollo regional y nacional, así como de su inserción en la sociedad desde una óptica cultural pluralista. Empero, es dable notar que las políticas aplicadas por el Estado para con los indígenas en general y los mapuche en particular no escapó del todo al escollo etnocéntrico.

Para algunos intelectuales de la época, la estratificación interétnica representaba la forma colonial de la estratificación de clase y la subcultura mapuche determinaba una identidad étnica que dificultaba la emergencia de una clara conciencia de clase entre los indígenas. Según otros, y desde una perspectiva voluntarista que poco tenía que ver con la lógica socioeconómica autóctona, la comunidad indígena debía recuperar los rasgos colectivistas que la habría caracterizado antes de que las múltiples leyes de división y la lógica de mercado hubieran empujado a los comuneros hacia la situación de pequeños propietarios individuales. Pero, a pesar de esas limitaciones, la política indigenista implementada por la UP se diferenció, por lo menos, en cuatro aspectos del enfoque asimilacionista adoptado desde que fuera dictada la primera ley de división de 1927: reconocer la existencia en el territorio nacional de grupos culturalmente diferenciados, hacer del asunto indígena un problema nacional, reconocer la deuda histórica que tenía el Estado para con los indígenas y sacar a la luz el tema de la

participación autóctona. Al reconocer oficialmente, en su proyecto de ley, que los indígenas habían sido despojados, marginados y discriminados durante décadas, el Ejecutivo abrió el camino hacia la legitimación de las antiguas reivindicaciones indígenas relativas a la escasez de tierras. Recogiendo las ideas planteadas por las propias organizaciones indígenas durante el primer y segundo Congreso Nacional Mapuche (1969 y 1970), las autoridades enviaron al Congreso un proyecto de ley que, después de numerosas enmiendas, fue aprobado en 1972.

Como minoría étnica dependiente de las dinámicas existentes en la sociedad mayor, los Mapuches fueron afectados por la revolución conservadora y autoritaria llevada a cabo bajo la dictadura del general Pinochet. Después del paréntesis de la UP, se reanudó el proceso de división de las comunidades que empezara a fines de la década de 1920. Aplicando al problema indígena la política económica general de inspiración neoliberal que tuviera como meta declarada hacer de Chile un país de pequeños propietarios individuales, las autoridades de la época dictaron dos decretos leyes (1979) cuyos ejes directores eran: 1) acelerar el proceso de división y liquidar las comunidades, 2) acabar con la existencia legal de los indígenas. La sustitución del Instituto de Desarrollo Indígena por el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) es otra expresión del afán de acabar de una vez por todas con el problema indígena. La nueva legislación, elaborada sin participación alguna de los pueblos y organizaciones autóctonas, decretó la muerte del *homo indigenus* y el nacimiento de un hombre nuevo, “más libre y más racional”, el *homo economicus chilensis*. Con base en esos decretos leyes, se procedió, entre 1979 y 1990, a la división de la casi totalidad de las reducciones: 72.068 títulos de dominio fueron entregados por una superficie total de aproximadamente 465.000 hectáreas.

Tal como lo señaló a la sazón el antropólogo chileno José Bengoa (1982), el dictado de la nueva normativa representó “el intento de supresión de un pueblo, de ‘solución definitiva’ del problema indígena en Chile”. No solamente porque se decretó el fin del indígena como grupo específico o minoría étnica, sino porque al poner término a las discriminaciones legales positivas (igualdad formal) se consagraron y ampliaron las discriminaciones sociales, económicas y culturales existentes (desigualdad real). Como lo nota Roger Kellner (1993), tanto la nueva legislación como la política estatal desarrollada durante los años del régimen militar, se dirigieron exclusivamente hacia las unidades familiares en desmedro de la lógica social comunitaria.

#### *El neoindigenismo de estado: multiculturalismo, etnogubernamentalidad y neoliberalismo en el Chile postdictadura*

El peligro representado por los decretos leyes de 1979, así como la tentativa de incorporación de las comunidades a las estructuras dictatoriales locales a través de la creación de consejos comunales, generó una reacción tanto por parte de los opositores al régimen militar como de algunos sectores del mundo indígena. Es así como a fines de los años 1970 y a principios de 1980 se crearon numerosas organizaciones mapuches. Aunque su representatividad y arraigo en las comunidades fuesen bastante limitados, los contactos establecidos entre esas organizaciones y el movimiento político de lucha por la recuperación de la democracia, hicieron que el tema de los derechos de los pueblos autóctonos se integrara a la plataforma de la Concertación de Partidos por la Democracia. En 1989, se suscribió un Acta de Compromiso entre el candidato de la Concertación, Patricio Aylwin, y las organizaciones indígenas. En 1990, el nuevo gobierno democrático creó la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI) que tuviera como principal tarea la elaboración de un proyecto de ley indígena. Dada la tradición centralizadora chilena y los intereses económicos en juego, no es de extrañarse que los principales reparos que opusieron los partidos de oposición derechista, tuvieran relación

con el uso del término “pueblos indígenas”, considerando que representaba una amenaza en contra del carácter unitario del estado.

Presentaremos en un primer momento los principales aspectos de la ley n° 19.253 promulgada en 1993, y que rige hasta la fecha las relaciones entre el Estado chileno y las “etnias” indígenas. Luego, desarrollaremos un análisis de la evolución reciente de la política de estado para con los pueblos indígenas y formularemos algunas hipótesis en cuanto a la naturaleza de este neoindigenismo en tiempos de globalización neoliberal.

En primer lugar, la nueva normativa reconoce la existencia de “etnias indígenas” en el territorio nacional. A semejanza de la ley de 1972, desvincula la definición del indígena de la radicación en tierras indígenas, integrando elementos culturales y de descendencia. Incorpora, además, como criterio de determinación de la calidad de indígena, la autoidentificación. En segundo lugar, al dictar que “el Estado valora su existencia [de las etnias indígenas] por ser parte esencial de las raíces de la Nación Chilena, así como su integridad y desarrollo, de acuerdo a sus costumbres y valores”, la ley reconoce el pluralismo cultural existente en Chile. En tercer lugar, se dictan mecanismos tendientes a proteger las tierras indígenas y se crea un Fondo de Tierras y Aguas con el fin de adquirir tierras para personas o comunidades. En cuarto lugar, se crea un Fondo de Desarrollo indígena dirigido a financiar programas especiales así como áreas de desarrollo indígenas (ADI) entendidas como “espacios territoriales en que los organismos de la administración del Estado focalizarán su acción en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas y sus comunidades”. Finalmente, en el ámbito cultural y educacional, la nueva ley entiende promover y proteger las culturas e idiomas indígenas así como desarrollar, en las áreas de alta densidad indígena, un sistema de educación intercultural bilingüe, para que los autóctonos puedan “desenvolverse en forma adecuada tanto en su sociedad de origen como en la sociedad global”. Esta nueva política estará a cargo de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), organismo “dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Ministerio de Planificación y Cooperación”. En el Consejo Nacional de este organismo se incorporarán ocho representantes indígenas. En resumen, la ley indígena de 1993 destaca el carácter pluriétnico de la Nación Chilena y pone énfasis en la necesidad de promover el “desarrollo indígena con identidad”. Indudablemente, esta nueva normativa representa un avance en el reconocimiento de los derechos de los autóctonos. Además, desde su promulgación, el Estado ha implementado novedosos programas interculturales en los ámbitos claves de la educación y de la salud.

En 1998, el presidente en ejercicio, Eduardo Frei, declaró el día 24 de junio, Día Nacional de los Pueblos Indígenas. En 2001, se implementó un multimillonario programa de desarrollo integral con comunidades indígenas y se creó la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas cuyo informe fue entregado al presidente de la época, Ricardo Lagos, en 2003. Desde que asumió el poder en 2006, la nueva presidenta Michelle Bachelet ratificó la línea neoindigenista implementada por su predecesor, lo cual significó la puesta en marcha de la segunda fase del programa de etnodesarrollo llamado Orígenes y la voluntad de fomentar la participación indígena a través de la realización de múltiples encuentros y talleres entre agentes del Estado y dirigentes indígenas.

En resumida cuenta, se puede afirmar que después de más de un siglo de una política de corte deliberadamente asimilacionista, el Estado chileno ha puesto en marcha una política indígena que, según la tipología establecida por Martínez Cobo (citado en Rouland 1996), combina la fusión y el pluralismo. Fusión, ya que los programas interculturales pretenden, por lo menos teóricamente, producir una nueva cultura. Pluralismo, porque a través de la promoción y

protección de los estilos de vida y territorios de las etnias nacionales se intenta preservar la especificidad cultural indígena y se reconoce la pluriétnicidad de la Nación Chilena. Empero, a pesar de que la ley de 1993 constituye uno de los síntomas de la evolución que ha conocido la política indígena chilena en poco menos de una década, conviene reseñar las grandes limitaciones que padece.

En primer lugar, al nivel jurídico, observamos que al no reconocer la existencia de “pueblos indígenas”, la ley se ubica en una posición bastante conservadora respecto de las normativas internacionales vigentes. Por otra parte, al no tomar en cuenta la existencia de tratados anteriores firmados entre las “Naciones Indias” y la Corona Española, tampoco integra los últimos aportes de la doctrina internacional en materia de teoría de los derechos autóctonos. Finalmente, al no considerar el problema del derecho consuetudinario, sigue enunciando que el derecho oficial, el del Estado Chileno, es el único orden jurídico existente. En segundo lugar, observamos que el sistema de educación intercultural bilingüe, tal como lo define la ley, tiene un carácter unilateral, puesto que contempla que sólo los indígenas serán los beneficiarios de esos programas. En tercer lugar, el fenómeno indígena urbano no ha sido considerado en toda su magnitud. En cuarto lugar, si la idea central de la nueva política indígena es la de desarrollo con identidad o etnodesarrollo, conviene señalar que no se ha definido con claridad el contenido de este nuevo concepto que remite, las más de las veces, a unas infra-ideologías o representaciones estereotipadas de la realidad indígena. Por otra parte, constatamos que la disociación entre desarrollo económico y derechos de los pueblos autóctonos tiende a desembocar en la expoliación territorial. Finalmente, la política indígena actual se enfrenta a la evolución del movimiento y de las demandas indígenas.

La agudización de los conflictos de tierras y la multiplicación de las tomas o recuperaciones de terrenos durante los años 1998 y 1999 han sido propicios a la aparición de Coordinadoras y agrupaciones comunales y regionales que contestan el papel de mediación de la CONADI y no reconocen la representatividad de las organizaciones indígenas incorporadas en las estructuras intermediarias. La transformación de la percepción que se tenía del problema indígena en un contexto de extrema pobreza y la lentitud con la cual se han llevado a cabo las compras de tierras por parte de la CONADI hacen que muchos comuneros ya no se contenten con la propuesta de un pluralismo abstracto.

Ahora bien, una vez definidos los aspectos jurídicos y las limitaciones formales de la nueva política de Estado para con los pueblos indígenas, conviene dar cuenta de ese nuevo multiculturalismo de estado desde una perspectiva socio-antropológica, vale decir, desde un enfoque más concreto, político y sociohistóricamente contextualizado. Desde este punto de vista, nos parece que las reformas del estado en relación a la temática indígena que se desarrollaron en las dos últimas décadas se manifiestan a través del asentamiento de una gubernamentalidad de un nuevo tipo que podríamos llamar etnogubernamentalidad. Eso significa, en términos foucaultianos, que se trata de una nueva economía política de la vida de la población indígena y de la implementación de nuevas tecnologías de poder.

Es así como, siguiendo los planteamientos de varios estudiosos, nos parece más adecuado definir el multiculturalismo como nueva arte de gobierno en tiempos de globalización neoliberal. Vale decir como una nueva forma de gubernamentalidad de tipo étnico que tiende a extender los mecanismos de intervención de estado, así como también, a generar nuevas subjetividades, nuevos espacios de poder, nuevos campos de saber y nuevos mercados de bienes simbólicos y exóticos en los cuales agentes sociales de un nuevo tipo (etnoburócratas, intelectuales indígenas, dirigentes funcionales, etc.) se enfrentan en torno a la definición de los

principios legítimos de autenticación cultural y de visión y división del mundo social. A partir de esta perspectiva, nos parece que, efectivamente, algo nuevo está pasando en relación a la manera como el Estado chileno ha tendido a abordar el tema indígena en el periodo posdictadura. Por razones de espacio, nos limitaremos a presentar de manera sucinta los puntos que nos parecen dignos de ser destacados.

En primer lugar, observamos que el Estado, que antes intervenía de manera masiva y exterior sobre un conjunto de comunidades indígenas, se interesa desde ahora por la conducta de las conductas de la población. Las localidades indígenas gubernamentalizadas y las nuevas comunidades regulatorias (agencias o programas de estado, asociaciones, mesas de diálogo, etc.) son parte de un nuevo régimen de control que tiende a crear nuevas relaciones político-económicas entre los centros, las localidades y los sujetos étnicos, los cuales se encuentran atados por el hilo de poder del Estado. Sin desestimar los avances realizados en los años 1990, a través del reconocimiento de la diversidad cultural y la toma en consideración de la dimensión cultural del desarrollo, podemos remarcar que este multiculturalismo de Estado choca contra la implementación de políticas económicas neoliberales y que, por otro lado, el diferencialismo que opera en las políticas públicas tiende a reificar las culturas indígenas, así como también a reducir los problemas sociales a luchas étnicas (Boccara 2007; Briones 1999). Estas “paradojas del multiculturalismo neoliberal” (De la Peña 2002) han sido tratadas de distintas maneras. Algunos (la mayor parte de los cuales forman parte del *staff* de las agencias multilaterales de desarrollo) plantean que sólo se trata de reformar el Estado, de implementar una buena *governanza* y de sacar provecho del capital social existente en las sociedades indígenas (Cernea 1998; Davis 2002; Patridge y Uquillas 1996). Otros afirman que, si bien es cierto que el multiculturalismo contribuye a crear nuevos espacios de participación indígena, es también funcional al modelo neoliberal que tiende a generar cada vez más pobreza, marginalización y degradación medioambiental, así como a asentar mecanismos de gobierno y de control en espacios (tierras indígenas) y ámbitos sociales (culturas indígenas) cada vez más extendidos. De suerte que, lejos de ayudar a realizar el sueño del Banco Mundial de crear “un mundo sin pobreza”, el multiculturalismo tiende a extender la cultura del neoliberalismo (Coronil 2001) precisamente a través de la implementación de las llamadas participación y validación sociales.

En este contexto, lejos de hacer desaparecer el Estado, el neoliberalismo ha impulsado una transferencia de las operaciones de gobierno a entidades para-estatales. La lógica del mercado se ha extendido a las funciones operativas del Estado que se despliegan de acuerdo a un modelo empresarial. En el ámbito de lo social, se observa una re-localización de las operaciones de regulación tradicionalmente llevada a cabo por el Estado central y su devolución a organizaciones gubernamentales que gozan de una relativa autonomía (Gupta y Ferguson 2002; Rose 1996). De suerte que, lejos de significar menos gobierno, eso refleja una nueva modalidad de gobierno que tiende a crear mecanismos que funcionan por si mismos a través de la responsabilización y del empoderamiento de los individuos. En este nuevo contexto, el Estado opera como una suerte de contratista o supervisor y escapa a la metáfora tradicional de la verticalidad. En otros términos, al afinar sus procedimientos de intervención y al tomar la cultura como principal objeto de su política social para con los pueblos indígenas, el Estado tiende a penetrar más profundo en el tejido social indígena y a intervenir tanto en los microespacios de sociabilidad como en los procesos de micro-socialización.

En estrecha relación con este primer punto, y basándonos en los estudios realizados por la antropología crítica del desarrollo, se puede plantear que lejos de representar una noción

neutra, el desarrollo o etnodesarrollo pregonado por los agentes estatales y para-estatales, constituye un conjunto de prácticas y discursos hegemónicos que tienden a difundirse a través de la imposición de un doble arbitrario: la imposición arbitraria de la mismísima noción de desarrollo como auto-evidente y legítima y de los programas de desarrollo como portadores de soluciones legítimas fundamentadas en las opiniones de expertos neutros, por un lado; y, por el otro, la formación de la agenda desarrollista y la definición de los problemas como problemas (subdesarrollo, pobreza, exclusión, discriminación de género o étnica, medio ambiente, etc.) desde las instituciones del capitalismo global y no desde las formas de pensar y las dinámicas políticas locales. Desde este punto de vista, el etnodesarrollo funciona como una máquina anti-política (Ferguson 1991) que expande el poder burocrático del Estado y tiende a proyectar una representación despoltizada de lo económico y de lo social. En fin, la agenda etnodesarrollista, a través de la producción de nuevas instituciones y de la “tiranía de la participación”, moldea lo social a su imagen. Las relaciones de poder entre los grupos indígenas y el Estado nacional se han transformado a través de la implementación de programas de “desarrollo con pertinencia cultural” y la emergencia los discursos y prácticas etnicizantes por parte de las agencias estatales y para-estatales en relación a un sujeto indígena del que se espera una integración armónica a la sociedad nacional y una conexión provechosa a los mercados de bienes exóticos emergentes. Por consiguiente, se hace necesario reinsertar el análisis del nuevo credo chileno de la diversidad cultural (caracterizado por las políticas de la identidad, la patrimonialización, la creación del indígena-proyecto, la génesis y estructura del campo del interculturalismo, etc.) en el contexto del capitalismo global diferencialista.

Partiendo del supuesto de que el interculturalismo y el multiculturalismo, tales como se encuentran conceptualizados por las agencias de Estado, con el sostén financiero y el *background* ideológico de las agencias multilaterales de desarrollo, por un lado, y a través de las prácticas y discursos de múltiples agencias privadas y públicas locales, por el otro, remiten a una nueva gestión de la diferencia en tiempos de globalización, advertimos que esta etno-gubernamentalidad neoliberal global tiende a producir nuevas subjetividades y necesidades, etnicizar las luchas sociales, estatizar la llamada sociedad civil y generar un nuevo espacio social en el seno del cual emergen nuevos agentes y luchas de significación y de poder, en torno tanto al pasado como al presente y futuro de los pueblos indígenas dentro del nuevo multiculturalismo democrático. El multiculturalismo produce nuevos ciudadanos-clientes exóticos, pero también nuevos sujetos de derechos vía la puesta en marcha de programas de etnodesarrollo y patrimonialización de los lugares de memoria indígenas, operando así nuevos recortes en el cuerpo y el territorio nacional. Los programas neoindigenistas de Estado tienden a reinsertar los movimientos sociales indígenas en el marco socio-ideológico Estado-nacional y en la economía de mercado, a la vez que a responsabilizar los sujetos étnicos para ubicarlos en los nuevos mercados de bienes simbólicos y nichos de bienes exóticos. La construcción del Estado multicultural (como creación voluntaria) no solo se hace con base en determinaciones de índole nacional, sino en relación a aspectos estratégicos de las interconexiones globales, vale decir, del proceso histórico de implementación de nuevas tecnologías administrativas de gestión de la diferencia y de valoración de la cultura en zonas definidas como *clusters* (forestal, turístico, minero), verdaderas nuevas fronteras del capitalismo global.

Con base en este marco interpretativo, podemos plantear la hipótesis según la cual el programa Orígenes de desarrollo integral, resultado de la movilización indígena de los años 1980 y 1990, del establecimiento de un nuevo pacto político entre indígenas y Estado chileno en el contexto de vuelta a la democracia (Pacto de Nueva Imperial de 1988, Ley Indígena de 1993, Diálogos Comunales 1999, etc.) y de la apertura de nuevas fronteras del capitalismo global (tratados de

libre mercado, clusters forestal, minero, turístico, etc.), representa una estructura regional del sistema global. El proceso de difusión del multiculturalismo neoliberal, de producción de identidades y de construcción de culturas remite a un problema de relaciones asimétricas de poder en las cuales los mecanismos de decisión, diseño, control de la información y ejecución desempeñan papeles de importancia. Orígenes fue *marketead* (contratación de una agencia de publicidad, item marketing) generó innovaciones institucionales (nuevas agencias de Estado, plurisectorialidad, etc.), implicó el asentamiento de nuevos procedimientos y dispositivos de intervención (organización de talleres y reuniones locales y regionales de distintas índoles, creación de sedes comunitarias, etc.), y fomentó discursos y prácticas culturizantes o de autenticación (entextualización de los saberes indígenas).

Con respecto a ello, advertimos que el Estado tendió a ejercer un poder creador a través, tanto de la elaboración de una nueva cartografía de la diferencia cultural, como de la definición social legítima de lo que está autorizado a ser, el ser social que es legítimo reivindicar, en contraposición al ejercicio ilegítimo e ilegal de la etnicidad (Hale 2004). A diferencia de los dispositivos de intervención anteriores, Orígenes se presenta como un conjunto de prácticas y discursos institucionales emergentes que tienen como meta empoderar a los nuevos sujetos para que tengan acceso a mercados, también emergentes, y que aspira a responsabilizarlos a través de la llamada participación social, del fortalecimiento institucional y del aprovechamiento de los distintos tipos de capital (cultural y social) disponibles, otrora considerados una traba a la entrada de los indígenas en la modernidad, hoy visto como un *asset* en el proceso de modernización y nacionalización del territorio. Pues ya no se trata de borrar la tradición cultural indígena a través de un proyecto asimilacionista de territorialización de la nación, o de un proyecto indigenista definido desde el exterior de las realidades indígenas en el marco del *welfare state*, de políticas económicas marcadas por el keynesianismo y el modelo de industrialización basado en la sustitución de las importaciones, sino más bien hacerla partícipe del proceso de modernización. Pero no cualquier tradición, una tradición funcional, reconstruida, reinventada y refuncionalizada con base en la naturaleza de los nuevos proyectos de etnodesarrollo.

Los indígenas responsabilizados deben convertirse en los etnógrafos de su propia realidad. Su saber y sus memorias deben ser entextualizadas, sus redes sociales fijarse en comunidades oficialmente reconocidas y legalizadas, sus terapeutas transformarse en médicos de un nuevo tipo, su patrimonio ser reapropiado en función de una esencialización y naturalización del pasado y de la nacionalización de los mecanismos de identificación en referencia a una memoria patrimonializada vía mecanismos legales. Este estado multicultural que investiga la realidad indígena, que (directa o indirectamente) se hace cada vez más presente en terreno, que se materializa y se produce a sí mismo mediante una serie de signos y rituales, y que produce lo indígena a través de rituales públicos, funciona con base en una especie de *semiofagia*. Es un Estado caníbal que produce, incorpora y digiere al *indio permitido* y que contribuye, a la domesticación de los dominados. Retomando aquí la distinción sugerida por Foucault (1994) entre el poder disciplinario que se ejerce sobre el cuerpo de los individuos y el control que se interesa por la población, podríamos decir que este nuevo tipo de poder se ejerce tanto a través de un anatomo-política, vale decir de unas estrategias y prácticas que permiten al poder modelar cada individuo, como a través de una biopolítica, una gestión política de la vida de la población indígena.

Con respecto a eso, y para concluir, formularé la hipótesis siguiente: después del binomio civilizado/bárbaro del siglo XIX y moderno/atrasado del siglo XX, estaríamos entrando en la

era del cliente exótico/terrorista fundamentalista de principios del tercer milenio. La política del Estado chileno con respecto de los indígenas podría, por lo tanto, resumirse de la siguiente manera: de la pacificación (siglo XIX) a la capacitación (siglo XXI) pasando por la asimilación (siglo XX).

## BIBLIOGRAFÍA

Bengoia, José 1982: *La división de las tierras mapuches*. Santiago, Grupo de Investigaciones Agrarias.

Boccara, Guillaume 2007: "Estado y etnicidad en Chile. Génesis y estructura del campo de la salud intercultural, *Chungara. Revista Chilena de Antropología* (por aparecer).

Briones, Claudia 1999: "*Weaving the Mapuche People*". *Te Cultural Politics of Organizations with Indigenous Philosophy and Leadership*. Ph.D, University of Texas at Austin.

Cantoni, Wilson 1972: *Relations between the Mapuche and Chilean National Society*. UNESCO (<http://unesdoc.unesco.org>).

Cernea, Michael 1998: "Les sciences sociales dans les projets de développement", en Michael Cernea (ed.), *La dimension humaine dans les projets de développement. Les variables sociologiques et culturelles*. Paris, Ed. Karthala, págs. 17-57.

Cerda-Hegerl, Patricia 1997: *Fronteras del sur. La región del Bío-Bío y la Araucanía chilena*. Temuco, Universidad de la Frontera-Instituto Latinoamericano de la Universidad Libre de Berlín.

Coronil, Fernando 2001: "Toward a Critique of Globalcentrism: Speculations on Capitalism's Nature", en Jean y John Comaroff, (eds.), *Millenial Capitalism and the Culture of Neoliberalism*. Durham & London, Duke University Press, págs. 63-87.

Davis, Shelton 2002: "Indigenous Peoples, Poverty and Participatory Development: The Experience of the World Bank in Latin America", en Rachel Sieder (ed.), *Multiculturalism in Latin America*. London, Palgrave Macmillan, págs. 227- 251.

De La Peña, Guillermo 2002: "Social Citizenship, Ethnic Minority Demands, Human Rights and Neoliberal Paradoxes: A Case Study in Western Mexico", en Rachel Sieder, (ed.), *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy*. London, Palgrave-Macmillan, págs. 129-156.

Ferguson, James 1991: *The Anti-Politics Machine. Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. University of Minnesota Press, Minneapolis.

Foucault, Michel 1994: "Les mailles du pouvoir", en *Foucault. Dits et écrits II, 1976-1988*. Paris, Quarto Gallimard, págs. 1001-1020.

Gupta, Akhil y James Ferguson 2002: "Spatializing States: toward an ethnography of neoliberal governmentality", *American Ethnologist* 29-4, págs. 981-1002.

Hale, Charles R. 2004: "Rethinking Indigenous Politics in the Era of the 'Indio Permitido'", en *NACLA Report on the Americas* 38-2.

Kellner, Roger 1993: *The Mapuche during the Pinochet Dictatorship*. Ph.D, Calra Hall, University of Cambridge.

Norambuena, Carmen 1998: "La Araucanía y el proyecto modernizador de la segunda mitad del siglo XIX. ¿Éxito o fracaso?", en Jorge Pinto Rodríguez (ed.), *Modernización, inmigración y mundo indígena. Chile y la Araucanía en el siglo XIX*. Temuco, Ediciones Universidad de La Frontera, págs. 227-258.

Patridge, William y Jorge Uquillas 1996: *Including the Excluded: Ethnodevelopment in Latin America*. The World Bank, Latin America and the Caribbean Technical Department.

Pinto Rodríguez, Jorge 1996: "Integración y desintegración de un espacio fronterizo. La Araucanía y las Pampas, 1550-1900", en Jorge Pinto Rodríguez (ed.), *Araucanía y Pampas. Un mundo fronterizo en América del sur*, Temuco, Ediciones Universidad de La Frontera, págs. 11-46.

Pinto Rodríguez, Jorge 1998: "La Araucanía, 1750-1850. Un mundo fronterizo en Chile a fines de la Colonia y comienzos de la república", en Jorge Pinto Rodríguez (ed.), *Modernización, inmigración y mundo indígena. Chile y la Araucanía en el siglo XIX*. Temuco, Ediciones Universidad de La Frontera, págs. 9-54.

Rouland, Norbert (et al.) 1996: *Droit des minorités et des peuples autochtones*. Paris, Presses Universitaires de France.

Rose, Nikolas 1996: "Governing 'Advanced' Liberal Democracies", en A. Barry, T. Osborne, y N. Rose (eds.), *Foucault and Political Reason: Liberalism, Neoliberalism and Rationalities of Government*. Chicago, University of Chicago Press, págs. 37-64.

Saavedra Parra, Alejandro 1971: *La cuestión mapuche*. Santiago, ICIRA.

Saavedra Parra, Alejandro 1995: "Estado chileno y legislación indígena", en Armando Marileo (et al.), *¿Modernización o sabiduría mapuche?* Santiago, Librería San Pablo.

## **NOTAS**

---

<sup>1</sup> GETIME, Instituto de Investigaciones Arqueológicas y Museo, Universidad Católica del Norte, gboccara@ucn.cl. El GETIME (Grupo de Estudio sobre Territorialidades Indígenas y Multiculturalismo de Estado) fue creado a principios del año 2007 en el Instituto de Investigaciones Arqueológicas y Museo de San Pedro de Atacama. Este artículo se inscribe dentro de las investigaciones llevadas a cabo en el marco del Proyecto Fondecyt 1070014.