

## EL INDIGENISMO DE LA CONCERTACION Y LA LEY 17.729: UNA COMPARACION.

*El país se aproxima a una elección, que da comienzo a un período de transición desde un régimen dictatorial a uno de signo democrático, esta elección ha generado en la población del país bastantes expectativas, sobre todo en aquellos grupos sociales que se han visto marginados, pauperizados y desoidos en el transcurso de los 16 últimos años; con ella aflorarán también las justas demandas de estos sectores las que cada candidato y conglomerado político trata de incorporar en sus programas de gobierno, aunque muchas veces con un manejo magistral de la demagogia.*

*Algunos de estos grupos, que no tan sólo durante el régimen militar han sido víctima de las políticas segregacionistas y excluyentes del Estado Nacional, son las minorías étnicas, cuya situación de desconocimiento ha sido histórica. Los grupos políticos hoy en pugna han debido pronunciarse sobre el problema indígena, más aún aquellos que realizan su campaña en la IX región. Desde varias tribunas han dejado ver una particular visión de la cuestión mapuche que los ha llevado a proponer -como el candidato a Senador Victor Carmine en Villarrica- que una de las formas de solución para el problema de la tierra, sería colonizar con mapuches los territorios de Aysen. Tampoco faltan los asados y los discursos como el que organizó el comando Büchi en Cholchol, y que repiten una larga historia de cohecho y demagogia.*

*No obstante la situación anterior, se pueden apreciar algunos intentos serios para revertir dicho problema. En este sentido la Concertación de Partidos por la Democracia ha hecho un esfuerzo por comprender la situación de las minorías étnicas en Chile, la que se ha expresado en una Propuesta Programática cuyo objetivo es "...permitir el desarrollo económico junto y simultáneamente al desarrollo social y cultural del pueblo indígena como tal"(1).*

*El presente informe intenta, en primer lugar, presentar en forma esquemática la propuesta de la Concertación, analizando sus bases, objetivos y finalidades, y compararla con la Ley 17.729 (aprobada el año 1972), primer intento serio del Estado por abordar las problemáticas indígenas del país con una política no segregacionista tendiente al "desarrollo" de las mismas.*

*En segundo lugar, informar a la sociedad mapuche sobre lo que ocurre en materia de propuestas sobre nuestros problemas y contrastar éstas con las demandas que han hecho algunas organizaciones mapuches.*

*Finalmente intentar una breve reflexión respecto del significado de las políticas indigenistas y su relación con las demandas de los grupos indígenas por un desarrollo más autónomo. Se incluye un cuadro comparativo entre la Ley, la Propuesta de la Concertación y las demandas de cuatro organizaciones mapuches.*

*Cabe señalar, que esta comparación se hace entre una Ley y una propuesta, reconociendo el hecho que la segunda por su naturaleza es general en sus planteamientos, mientras que una ley contempla en su articulado los mecanismos que permiten hacer una interpretación adecuada de ella. No obstante ello, la comparación es posible, sobre todo en lo que a bases y principios se refiere.*

### INTRODUCCION.

La legislación indígena implementada por el Estado Nacional chileno ha tendido permanentemente a la negación y destrucción de los pueblos indígenas(2). Desde los primeros días de la República se han venido dictando normas jurídicas destinadas a solucionar algunos problemas surgidos por la existencia de estos grupos, las que tienen un marcado sello segregacionista y asimilacionista, y marcan los niveles de dominación y subordinación en que se encuentran estos pueblos.

En esta constante histórica se pueden distinguir dos grandes etapas, brevemente interrumpidas por la ley 17.729 aprobada por el Congreso Nacional el año 1972, (la que intenta definir en otros términos esa relación de negación-dominación característica del Estado Nacional, y que fue frustrada por el Golpe de Estado del año 73). El primer período comienza con el Decreto Supremo del 1 de julio de 1813, que ordenó la fundación de villas para indígenas; se aprecia con mayor nitidez cuando se inicia el movimiento legislativo que sellaría el proceso de ocupación de la Araucanía, y termina con la dictación de la ley 4.169 de 1927, que creó los tribunales especiales de División de Comunidades Indígenas. Se la puede caracterizar esencialmente como la preocupación legislativa por delimitar las tierras que conservarían los mapuches y aquellas que poseería el Estado en virtud del derecho de dominio que éste ejerce en los territorios conquistados. Se le puede definir como el período de la "Raicización".

El segundo período comienza con la dictación de la Ley antes mencionada, y se extiende hasta nuestros días, a excepción del corto período que estuvo en vigencia la Ley 17.729. Se distingue fundamentalmente por centrar todo el esfuerzo en la división de las comunidades a fin de asignar a cada comunero un retazo determinado de terreno y otorgar un título de dominio sobre la propiedad.

Revertir el proceso descrito plantea un desafío tanto para el Estado, como para los pueblos indígenas, quienes serán en definitiva los sujetos objetos de una nueva legislación.

Para el Estado significa reconocer la constante negación-dominación que ha caracterizado la legislación indigenista del país, y asumir un compromiso real por revertirla planteándose nuevas formas de relación con las minorías étnicas, lo que en definitiva conlleva la "reestructuración del Estado etnocentrista y etnocida".

Para los pueblos indígenas se plantea la necesidad urgente de articular una fuerza propia que les permita asumir desde ya un protagonismo histórico, que sea capaz de aglutinar en un proyecto común a los distintos sectores que componen las sociedades indígenas y que apunte a construir formas autónomas de poder, que permitan generar concepciones propias del desarrollo y mecanismos administrativos mediante los cuales sea posible controlar un territorio y sus recursos en beneficio propio.

La propuesta que aquí intentamos analizar es un llamado de alerta para nuestros hermanos, un llamado a la reflexión sobre nuestro destino como pueblo.

Cabe mencionar, que un programa de desarrollo que no tome en cuenta los elementos antes mencionados, no superará la situación de colonialismo interno que aqueja a nuestros pueblos. Un reconocimiento constitucional, en el marco de un Estado etnocentrista y etnocida, es insuficiente para sustituir las relaciones de dominación; baste recordar el ejemplo de Brasil, país que reconoce en su Constitución la existencia indígena pero que avanza frenético sobre la Amazonía destruyendo habitats y culturas, mientras el gobierno y sus burócratas guardan silencio.

## LAS PROPUESTAS.

Ambos documentos, tanto la ley 17.729 como la Propuesta de la Concertación se dan en marcos políticos diferentes. La primera responde a un proceso en el cual se postulan transformaciones globales del país. El Estado de Compromiso que se venía desarrollando desde la tercera década de nuestro siglo, adquiere hacia la década del 70 una profundidad mayor comprometiéndose en la solución de los problemas estructurales del país. La ley 17.729 es la expresión de ese cambio.

En cambio, la Propuesta de la Concertación se da en el marco de un Estado Autoritario, que ha creado una institucionalidad que desconoce el rol que el Estado había jugado durante largo tiempo. Se trata de una Propuesta de los partidos de oposición al régimen militar, los cuales han hecho un esfuerzo por reconocer los problemas de los pueblos indígenas y proponer mecanismos de solución, enmarcados en un proceso de transición hacia la democracia.

Un segundo elemento a tener en consideración, es que la Ley 17.729 se da en un proceso de creciente movilización, radicalización y unidad del pueblo mapuche. En cierto modo dicha ley es también el intento del Estado por interpretar las demandas del pueblo exigidas por sus organizaciones.

La Propuesta, en cambio, se da en un momento en el cual las organizaciones mapuches atraviesan por una profunda crisis de representatividad y atomización. En efecto, la presencia de una serie de organizaciones, cada una de las cuales reclama representatividad y formula de una u otra manera propuestas reivindicativas que no van más allá de un listado de demandas, en cierto modo inconexas, se muestran incapaces de levantar una opinión común, que signifique una respuesta articulada y coherente a la Propuesta y a los problemas que nos aquejan como pueblo.

Una vez caracterizado el contexto sociopolítico en los que se da la Ley mencionada y la Propuesta de la Concertación, procedemos a resumir cada una de ellas, para finalmente establecer las principales diferencias que presentan.

#### **A.- LEY 17.729 .**

##### **Bases y Objetivos.**

Las bases generales y los fundamentos de la Ley 17.729:

1.- Se reconoce el problema indígena como nacional, ya que su población alcanza a un número considerable de personas que habitan el territorio nacional e incluye varias etnias, pero las políticas de desarrollo se orientan fundamentalmente a los mapuches.

2.- Se aprecia esta Ley como una instancia de reconciliación de la sociedad chilena con sus minorías étnicas secularmente segregadas. No obstante ello, reconoce las limitaciones que involucra una medida de esta naturaleza, sobre todo en lo que se refiere a la restitución de tierras.

3.- Se aprecia en la diversidad cultural una posibilidad de desarrollo nacional. La población mapuche y la de otros grupos indígenas del país representa un grupo humano con connotaciones culturales distintas a las de la sociedad chilena las que deben ser respetadas.

4.- Se ve en la participación indígena el mecanismo para solucionar los principales problemas que los afectan; ya no se trata de imponer un modelo, sino de "integrar" con participación de las organizaciones representativas o instancias que se den para ello.

5.- Se reconoce que el "problema indígena" no se refiere sólo a la tenencia de la tierra, sino que tiene implicancias culturales y étnicas importantes de considerar.

Respecto del contexto sociopolítico en que se gestan la Ley 17.729 y la Propuesta de la Concertación se aprecian algunas diferencias importantes. La primera constituye un instrumento destinado a implementar una política distinta a la asumida por el Estado hasta ese momento con los indígenas, esta postura constituye un "corte" en el proceso histórico que caracterizó las relaciones Estado-pueblo indígena hasta 1970.

En Dicho período se puede apreciar una creciente movilización del pueblo mapuche y sus organizaciones. En efecto, se trata de un período histórico caracterizado por la creciente polarización de la sociedad chilena y la elaboración de proyectos alternativos en busca de una sociedad más justa. El pueblo mapuche no es ajeno a este proceso, al que se adhiere con su particularidad y demandas propias, las cuales muchas veces no fueron comprendidas por quienes conducían el proceso democratizador. Por tanto, la Ley 17.729 intenta recoger las justas aspiraciones del pueblo mapuche.

Por otro lado, esta ley se inserta en un proceso mediante el cual el Estado empieza a asumir una postura diferente respecto de los sectores marginados de la sociedad; en efecto, la sociedad estaba viviendo un proceso en el que se proponen proyectos globalizadores y se intentan solucionar las deficiencias estructurales del país. Se trata del primer intento serio de revertir la constante de negación-dominación asumida por el Estado para con los pueblos indígenas. Este proceso se frustra con el Golpe Militar de 1973, y el Estado vuelve a asumir la

relación negación-dominación que históricamente había sostenido, expresión cumbre de esta relación son los decretos leyes 2568 y toda la legislación indígena que se dicta en el régimen de Pinochet.

La Propuesta de la Concertación, en cambio, tiene su origen en la toma de conciencia de los partidos políticos que la conforman respecto del problema indígena, y se da en el marco de una creciente atomización de las organizaciones del pueblo mapuche.

### Las Finalidades de la Ley

Esta ley pretende cumplir las siguientes finalidades:

- 1.- Recuperación, aumento y protección de la integridad de las tierras indígenas.
- 2.- Sustitución del sistema de tenencia y explotación individual por fórmulas cooperativas o comunitarias que las transformen en unidades perfectamente organizadas de producción.
- 3.- Incremento de la producción y productividad del trabajo.
- 4.- Integración a las actividades nacionales mediante un impulso sistemático al desarrollo integral de los grupos indígenas.
- 5.- Unificación y centralización de la labor del Estado para lograr los fines propuestos en la política indígena.

### Los Sujetos de la Ley.

La normativa jurídica definía claramente cuales eran los grupos a quienes iba destinada esta ley, para ella indígena era quien "...habitando en cualquier lugar del territorio nacional, forma parte de un grupo que se exprese habitualmente en un idioma aborigen y se distinga de la generalidad de los habitantes de la república por conservar sistemas de vida, normas de convivencia, costumbres, formas de trabajo o religión, provenientes de los grupos étnicos autóctonos del país"(3).

### Sobre las tierras indígenas y la Tenencia de ellas.

La ley procuraba en su articulado ser explícita en cuanto al reconocimiento del derecho que tiene el pueblo mapuche a la tierra y establecía los mecanismos para ampliar o recuperar aquellos terrenos que le pertenecían. Determinaba lo siguiente:

a) Protección a las tierras indígenas. Las tierras indígenas de comunidad sólo podían dividirse por la petición de la mayoría absoluta de los comuneros, eran intransferibles, no se podían enajenar, y eran inembargables. Sólo se podían gravar a favor de los organismos de crédito del Estado.

b) Recuperación de tierras indígenas. La ley establecía la **restitución** de tierras a los indígenas y regulaba los mecanismos para dicho efecto. Con esta disposición se reconocía como patrimonio mapuche aquellas tierras entregadas por Título de Merced (art. 17)

Así mismo determinaba la **expropiación** de tierras para los indígenas.

c) Aumento de las tierras indígenas. Para este propósito establecía dos mecanismos. En primer lugar, la **incorporación a la Reforma Agraria**, lo que habría la posibilidad de ampliar el minifundio e introducir nuevos sistemas de tenencia y manejo de la tierra. Y en segundo lugar la **compra de predios** para formar un fondo de tierras y entregarlos a las familias mapuches que lo requirieran. El organismo que coordinaba estos sistemas era el Instituto de Desarrollo Indígena.

## El Instituto de Desarrollo Indígena (I.D.I.).

Creaba el IDI, entidad dependiente del Ministerio de Agricultura. Se trataba de un organismo con personalidad jurídica de derecho público, autónomo del Estado, con patrimonio propio y con plena capacidad para adquirir, ejercer derechos y contraer obligaciones. El objetivo de dicho organismo a la letra era: "...Promover el desarrollo social, económico, educacional y cultural de los indígenas y procurar su integración a la comunidad nacional considerando su idiosincracia y respetando sus costumbres..." (art.34).

Las funciones que debía desempeñar, entre otras, eran: a) Formular y llevar a cabo una política de desarrollo integral de la población indígena en todo el territorio nacional. b) Prestar asistencia legal, técnica y administrativa a los indígenas. c) Planificar las expropiaciones y ejecutar las restituciones y asignaciones de tierras. d) Adquirir tierras para asignarlas a indígenas. e) Formular, financiar y ejecutar proyectos y estudios sobre los indígenas, tendientes a un desarrollo integral. f) Defender a los indígenas y sus organizaciones.

### Desarrollo educacional y cultural.

Establecía como uno de los objetivos primordiales del IDI la preocupación por el desarrollo educacional de las poblaciones indígenas "...Será obligación del Instituto promover la educación profesional y técnica de los indígenas, desarrollar la cultura y la artesanía y estimular su gradual integración a las diversas actividades nacionales en plenitud de derechos y responsabilidades" (art. 68).

Este objetivo se debía cumplir a través de los siguientes mecanismos: a) Construcción de internados u hogares estudiantiles que impartieran educación básica, técnica y profesional. b) Financiar centros de formación de adultos y escuelas de prácticos agrícolas. c) Construcción de centros artesanales, otorgar créditos en dinero, etc. d) Programa intensivo de educación a todos los niveles. e) Las Universidades del país debían reservar anualmente un número determinado de matrículas para estudiantes indígenas. f) Inacap debía destinar anualmente no menos del 10% de sus recursos para la realización de programas especiales orientados a la promoción, capacitación y adiestramiento de campesinos indígenas.-

## B.- PROPUESTA DE LA CONCERTACION.

### Bases y Objetivos

**El diagnóstico.-** La Propuesta de la Concertación constata que durante el régimen militar los pueblos indígenas han sido los más afectados; la política gubernamental no los ha favorecido, y la economía de libre mercado ha conllevado una pérdida constante de los recursos sobre los cuales se desarrolla su vida. Se reconoce la ausencia de programas gubernamentales de desarrollo, al mismo tiempo que el Estado ha asumido una actitud de constante desconocimiento de las diferencias étnicas en el país, y su accionar ha tendido a hacerlas desaparecer. Ejemplo de ellos es la división compulsiva de las comunidades mapuches, la falta de educación diferenciada, el restringido acceso a la educación superior y la pérdida de una serie de beneficios que se habían logrado en períodos anteriores.

No obstante que la Propuesta reconoce que, históricamente que el Estado ha tratado de "negar la existencia de los pueblos indígenas", no es explícita en señalar la situación de **dominación y subordinación** que han marcado las relaciones entre éste y las minorías étnicas; ésta no ha sido una característica sólo del régimen militar, sino que, ha sido un proceso permanente desde que la República ocupó y colonizó las zonas que habitaban dichos pueblos.

Los mapuche, desde la pérdida de su independencia, a mediados del siglo pasado, fueron sometidos militarmente al dominio del Estado Nacional chileno, lo que le significó la pérdida de su territorio y el arrinconamiento en pequeños espacios de tierra, desarticulando con ello su unidad territorial y social. La transformación violenta de su economía, que de ganadero mercantil se transforma en productora de subsistencias, lo que provoca un rápido proceso de pauperización. A partir de entonces la reducción se constituyó en el espacio de

resistencia y reproducción cultural, en la cual los roles y funciones que otrora desempeñaba cada uno de los componentes de la estructura social dejan de tener vigencia, lo que frustró el proceso de transformación económico-social que se venía gestando desde fines del siglo XVIII (4).

Una vez producida la ocupación de la Araucanía, el Estado asume la actitud de todo conquistador, la dominación y el sometimiento a las estructuras nacionales de los mapuches, negando constantemente su identidad y aplicando políticas que tienden a asimilarlo. De esta forma, el indigenismo asumido por el Estado ha sido etnocentrista, en la medida que ha tratado de imponer su propio modelo de "civilización", y etnocida, porque ha tratado de "matar" culturalmente a la etnia, de ahí al genocidio, hay sólo una débil frontera.

En este contexto hay que reconocer, que la Ley 17.729 ha sido un breve interregno en esta constante histórica, y ha marcado un precedente, en el cual el Estado pretendió asumir una actitud distinta. La Propuesta de la Concertación tiende a retomar esa iniciativa, que sin duda sería el primer paso de un proceso que debe ser conducido por los propios mapuches.

**Se reivindica el papel protector del Estado.**- Se reconoce la relación injusta que se da en la sociedad al existir grupos desposeídos y marginados; lo cual debe ser resuelto por el Estado, equilibrando esas diferencias. "...La política indígena de la Concertación se fundamenta en el convencimiento de que el Estado debe apoyar a los sectores más pobres y desprotegidos de la sociedad, sin un sentido paternalista, sino que abriendo espacio a posibilidades de desarrollo autónomo..." "El Estado tiene por obligación asegurar que esta relación injusta que se da en la sociedad no se multiplique y aumente. Es el papel central del estado favorecer a los grupos más desprotegidos de la sociedad..."(p. 6).

**Participación.**- La Propuesta reconoce la necesidad de dejar a los pueblos implicados y a sus organizaciones espacios de participación. "...El programa de la Concertación busca una relación respetuosa entre el Estado y las Organizaciones indígenas representativas... Las decisiones que competen a los pueblos indígenas tienen que ser tomadas con una participación amplia, organizada, informada y democrática de los propios indígenas..."(p. 6).

**Diversidad cultural.**- La Propuesta reconoce que la existencia de pueblos indígenas y de una sociedad pluriétnica y pluricultural no atenta contra la unidad nacional. "...Hoy en día se reconoce en la diversidad etnocultural una riqueza enorme de la sociedad global. La sociedad no sólo acepta la existencia de diversas culturas sino que debe apoyar su desarrollo". "...Se trata de posibilitar que los pueblos indígenas se desarrollen en forma armónica y equilibrada. El objetivo es permitir el desarrollo económico junto y simultáneamente al desarrollo social y cultural del pueblo indígena como tal. Se trata de mejorar sus condiciones de vida sin perder la propia identidad como pueblo indígena"(p. 7).

**Modernización, identidad e integración.**- La Propuesta de la Concertación se opone a lo que llama "desarrollismo economicista", que tiende a la asimilación cultural. Al mismo tiempo se opone a la posición "conservacionista" que bajo la pretensión de mantener las características culturales del pueblo se niega a introducir cambios y mejoramientos en sus sistemas de vida y trabajo. "La política de la Concertación tiene por objeto apoyar tanto la modernización como la identidad de los pueblos indígenas" (p. 7).

Se reconoce que el Estado ha impulsado una política tendiente a "chilenizar" y "castellanizar" estas poblaciones: "El Estado ha tratado de asimilar a la población indígena bajo el pretexto de que no deben haber diferencias entre los ciudadanos. La posición que aquí se levanta es que solamente en la medida que se marquen las diferencias con claridad, se puede llegar a una verdadera integración". "El Estado democrático... (debiera)...valorar una verdadera integración a partir del reconocimiento de la diversidad cultural que existe en el país..."(p. 7).

**Reconocimiento Constitucional y legislación indígena** - Se propone la necesidad de introducir una legislación adecuada sobre indígenas, para lo cual pretende hacer suya y discutir una ley que reafirme formal, legal y constitucionalmente la presencia de indígenas en la sociedad chilena, la cual "será la base para plantear una perspectiva diferente de desarrollo, mejoramiento de la calidad de vida y porvenir para estos pueblos..." (p. 8).

**Creación de una Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CNDI)**.- Esta Corporación sería el ente coordinador que llevaría a la práctica los objetivos que se plantea la política de la Concertación. La define como una entidad de carácter nacional, autónoma y descentralizada, dependiente del Presidente de la República, dirigida por un Consejo formado por cuatro representantes del ejecutivo, dos del Parlamento y uno del Poder Judicial, más los representantes indígenas en proporción a su población. Este Consejo estaría presidido por un miembro elegido entre los delegados en forma rotativa y actuaría como Secretario un Coordinador Nacional. Existirían cuatro consejos que representarían a cada una de las etnias del país.

Los objetivos de dicha entidad serían: a) Coordinar la acción del Estado y sus reparaciones en las áreas de presencia indígena. b) Desarrollar y proponer al gobierno una nueva legislación acorde a los principios y metas de los pueblos indígenas. c) Luchar por el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas.-

La Propuesta establece que dicha Corporación tendría programas y recursos propios. Entre los que se contarían, una **Comisión de Causas Indígenas**, cuyos objetivos serían revisar las situaciones de injusticia, atropello e ilegalidades existentes y concurrir en la defensa de las causas legales que se llevan por o contra los indígenas.

Un **Fondo Nacional de Etnodesarrollo**, administrado directamente por la CNDI, sería la fuente de recursos para implementar los planes de la Corporación y se constituiría con aportes del Estado y otros. Sugiere cuatro líneas de acción orientadas a cada una de los pueblos indígenas del país. El tenor de estos son apoyo tecnológico, ayuda financiera, protección de tierras y recursos, y finalmente, la creación de un fondo para la compra de tierras que serían traspasadas a familias mapuches que lo requieran.

Una **Comisión de Fomento a la Educación y Cultura Indígena**. La que sería responsable de **reformular los planes de estudio** en las escuelas ubicadas en áreas indígenas, proponer una **reformulación en los planes nacionales de estudio**, para eliminar el carácter etnocentrista de la educación chilena y elaborar una **propuesta educacional de acuerdo a un currículum pertinente** el que debiera tomar en cuenta las condiciones ecológicas y culturales del pueblo; finalmente combinar educación básica con educación técnico-agropecuaria, artesanal y productiva. Esta misma comisión se encargaría de otorgar apoyo escolar y becas a estudiantes. Respecto del tema del bilingüismo, propone ponerlo en discusión, por la seriedad y los recursos humanos y materiales que ello involucra.

En lo relativo al **problema de la tierra**, la Propuesta reconoce que, "...El problema del minifundio y de la ocupación de tierras marginales está asociado a la pobreza mapuche y de los pueblos indígenas. El Fondo debería destinar recursos para acceder o comprar tierras ubicadas en el área indígena, en situaciones ecológicas y etnoculturales adecuadas y posibilitar el reasentamiento familiar o la ampliación de comunidades y la reinserción en la actividad agrícola de sectores expulsados del campo a la ciudad por los problemas de la pobreza rural. Junto con esto el fondo debería administrar el traspaso de tierras fiscales a comunidades indígenas, en un programa tendiente a ampliar las cabidas de ellas..."(p. 3).

## MEDIDAS A CORTO PLAZO. (zona mapuche).

- 1.- No imponer los D.L. 2568, 2750 y 2885.
- 2.- Revisión del pago de contribuciones, que debiera quedar exenta por lo menos en 20 años.
- 3.- Suspensión inmediata de remates y lanzamientos.
- 4.- Reestudio proyecto de represa Alto Bío-Bío.
- 5.- Dictar medidas proteccionistas del bosque nativo.
- 6.- Ratificar Convenio 169 de la OIT.
- 7.- Programas específicos de salud e infraestructura básica.

## ALGUNAS CONCLUSIONES.

De la comparación de ambos documentos, la Ley 17.729 aprobada el año 1972 y la Propuesta de la Concertación, se pueden extraer las siguientes conclusiones tentativas:

1.- En ambos documentos se reconoce que en cierta medida el minifundio (referido a la población mapuche) es causa de de marginalidad y pauperización. Aunque se reconocen en ambos las limitaciones de una restitución total de tierras a los mapuches, se plantean algunos mecanismos para ampliar las cabidas de ella. En esto último residen las diferencias. La ley 17.729 es explícita al reconocer como tierras indígenas aquellas otorgadas por títulos de merced.

2.- Los mecanismos para la restitución o ampliación de tierras en ambos documentos difieren. La ley 17.729 plantea **recuperación** de terrenos usurpados, **expropiación**, e **incorporación a la Reforma Agraria**; finalmente, estipulaba la **compra de predios** para formar un fondo de tierras.

La Propuesta de la Concertación se propone crear un fondo para comprar tierras y asignarlas a las familias indígenas mediante un sistemas de puntajes, la protección de las tierras y recursos naturales por ley y finalmete propone la creación de una Comisión Revisora de causas indígenas, la que al parecer permitiría iniciar procesos por tierras usurpadas.

3.- En ambos documentos se puede apreciar que la cuestión mapuche no tan sólo está relacionada con la escases de tierras, sino que también existe un problema cultural de fondo, que marca todo tipo de relaciones entre sociedad global y pueblo indígena. Esto se aprecia, en cierto modo, en la Propuesta de la Concertación al hablar de "etnodesarrollo", con lo cual se intenta dar una dimensión más amplia al problema del desarrollo, distinta a la visión economicista y tecnocrática.

4.- En ambos documentos, se puede apreciar el intento de solucionar el "problema indígena" en forma integral "desde" el Estado "hacia" los pueblos indígenas creando para ello organismos que lleven a la práctica dicha política; de esta forma la participación de los indígenas está dada en el marco que el Estado define para ella.

Si bien se habla de dejar de lado el "paternalismo", es difícil que el Estado renuncie a una actitud que ha mantenido constantemente en este tipo de relaciones, más aún las instituciones que lo representan. Por lo demás la participación indígena en estos organismos, por sí sola, no garantiza su representatividad. Es peligroso no establecer claramente el mecanismo mediante el cual se garantice la participación indígena real, más aún cuando el movimiento indígena -especialmente el mapuche- se encuentra atomizado.

5.- En ambos documentos se encuentran ausentes o nombrados muy al pasar los sectores indígenas urbanos. No se incluyen planes concretos destinados a estos sectores, a excepción de la parte cultural. No obstante, en la Propuesta de la Concertación se plantea el estudio de la participación de los indígenas urbanos en los Consejos que pretende crear.

Esto es importante, ya que hoy en día las sociedades indígenas no sólo la contituyen grupos campesinos; en las ciudades se encuentra un número importante de ellos,



CUADRO COMPARATIVO: LEY 17.729, PROPUESTA CONCERTACION, DEMANDAS MAPUCHES DE ALGUNAS ORGANIZACIONES

ASPECTOS	LEY 17.729	PROPUESTA CONCERTACION	DEMANDAS ORGANIZACIONES	
			MEHUEH-MAPU	CONJ. ORGANIZACIONES (E)
Organismo que crea. Objetivos y funciones.	1.- Crea el Instituto de Desarrollo Indígena. 1.- Coordina labor del Estado. 2.- Promover desarrollo económico, social y cultural. 3.- Formular y llevar a cabo política de desarrollo. 4.- Prestar asistencia técnica, legal y administrativa. 5.- Planificar expropiaciones y ejecutar restituciones de tierras.	1.- Propone creación de Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. 1.- Coordinar acción del Estado hacia los pueblos indígenas. 2.- Desarrollar y promover legislación. 3.- Luchar por reconocimiento Constitucional. 4.- Prestar asistencia técnica, legal y administrativa. 5.- Planificar expropiaciones y ejecutar restituciones de tierras.	8.- Propone Creación de Corporación de Desarrollo Indígena. 1.- Favorecer el desarrollo del pueblo mapuche. 2.- Facilitar el encuentro entre los mapuches y potenciar desarrollo integral. 3.- Planificar y ejecutar una política de desarrollo integral. 4.- Coordinar políticas del ejecutivo.	1.- Propone creación Comisión Revisora de Causas Indígenas. 1.- Reformulación planes de estudio en escuelas ubicadas en zonas indígenas. 2.- Incorporación educación chilena conocimiento de las sociedades indígenas bicultural. 3.- Propone educación bicultural. 4.- Propone discutir el bilingüismo. 5.- Apoyo escolar y becas de estudio. 6.- Plan de fomento a la cultura indígena. 7.- Propone creación de Institutos de Cultura Indígena.
Características y Componentes.	1.- Organismo autónomo del estado. 2.- Dependiente del Ministerio de Agricultura. 3.- Dirigido por un Consejo compuesto por 9 miembros del Estado y 7 campesinos mapuches.	1.- Institución Nacional, autónoma y descentralizada, dependiente del Presidente de la República. 2.- Dirigida por un Consejo formado por 7 representantes del Estado + rep. de los pueblos indígenas en cantidad prop. a su nº	1.- Construcción de viviendas. 2.- Justicia igual para todos. Eliminación de juegados de indios. 3.- Promoción de estudios sobre indígenas. 4.- Integración entre campesinos e indígenas. 5.- Promoción de las organizaciones indígenas.	1.- Programas de desarrollo en salud. 2.- Promueve desarrollo de la organización.
Legislación.	1.- Legisla sobre pueblos indígenas. 2.- Aprueba legislación que indica.	1.- Promueve una nueva legislación sobre pueblos indígenas 2.- Propone Comisión Revisora de Causas Indígenas. 3.- Reconocimiento Constitucional de Pueblos Indígenas.	1.- Participación a través de organizaciones representativas 2.- Trabajo del Estado paternalista.	1.- Reconocimiento de hecho y explícito de la existencia del pueblo mapuche, respetando costumbres, tierra, religión, idioma. 2.- Reconocimiento de hecho y explícito de la existencia del pueblo mapuche, respetando costumbres, tierra, religión, idioma. 3.- Reconocimiento de hecho y explícito de la existencia del pueblo mapuche, respetando costumbres, tierra, religión, idioma.
Tierras y tenencia de tierras.	1.- Restitución tierras usurpadas. 2.- Expropiación tierras para indígenas.	1.- Reinscripción área rural. 2.- Aplicación tierras indígenas. 1.- Transferencia terrenos fiscales.	1.- Participación a través de organizaciones representativas. 2.- Trabajo del Estado paternalista.	1.- Reconocimiento de hecho y explícito de la existencia del pueblo mapuche, respetando costumbres, tierra, religión, idioma. 2.- Reconocimiento de hecho y explícito de la existencia del pueblo mapuche, respetando costumbres, tierra, religión, idioma.

<p><b>Definición de indígena.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.- Quien posee un Título de Merced.</li> <li>2.- Por sentencia judicial.</li> <li>3.- El que habita cualquier punto del territorio y se expresa en un idioma costumbre, religión y foras de trabajo provenientes de los grupos autóctonos del país.</li> </ol>	<p><b>Ampliación cobidas tierras indígenas.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.- Incorporación a Reservas Agrarias.</li> <li>2.- Compra tierras para asignar a las mapuches.</li> </ol> <p><b>Protección recursos naturales.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.- Comandados no enajenables, ni gravables</li> <li>2.- Div. sólo por petición absoluta comunitaria</li> <li>3.- Comunidades inembargables.</li> </ol>	<p><b>Compra tierras para asignar a familias mapuches.</b></p> <p><b>Protección recursos naturales.</b></p> <p><b>Plan de Apoyo tecnológico y reforestación.</b></p>	<p><b>4.- Diversificación de cultivos.</b></p>	<p><b>4.- Recogación D.L. 2668 2750.</b></p>	<p><b>Las Bases Ideológicas.</b></p>
<p><b>Economía.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.- Aumento nivel de vida.</li> <li>2.- Capacitación técnica agropecuaria y artesanal.</li> <li>3.- Asistencia crediticia.</li> <li>4.- Transformación sistemas de tenencia y explotación de tierras.</li> </ol>	<p><b>1.- Promueve legislación que incluya definir quien tiene la condición de indígena.</b></p> <p><b>2.- Propone como criterio principal el de la autoidentificación.</b></p> <p><b>3.- Extensiva tanto a los grupos rurales como urbanos.</b></p>	<p><b>1.- Proponer crear Fondo de Etnodesarrollo.</b></p> <p><b>1.- Plan de desarrollo y fomento de la ganadería altiplánica.</b></p> <p><b>2.- Plan de irrigación zona aysara.</b></p> <p><b>3.- Plan de desarrollo integral pueblo Rapa-nui.</b></p> <p><b>4.- Plan de fomento agrícola y pecuario.</b></p> <p><b>5.- Plan de fomento y protección silvícola para zona Huilliche.</b></p> <p><b>6.- Infraestructura básica.</b></p>	<p><b>1.- Proponer organizar productores en cooperativas para la comercialización.</b></p> <p><b>2.- Mejoramiento técnicas de producción.</b></p> <p><b>3.- Mejoramiento infraestructura vial.</b></p> <p><b>4.- Incorporación de nuevas tecnologías.</b></p>	<p><b>1.- Instalación poderes cooperadores para distribución de productos agropecuarios y artesanales.</b></p> <p><b>2.- Condonación de deudas.</b></p> <p><b>3.- Crear líneas estatales para fomento a la economía mapuche.</b></p>	<p><b>1.- Diversidad cultural.</b></p> <p><b>2.- Integración y no asimilación.</b></p> <p><b>3.- Reconciliación con pueblos historicamente segregados.</b></p> <p><b>4.- Participación en la construcción de una sociedad más justa.</b></p> <p><b>5.- Reconocimiento de la lucha de los pueblos indígenas.</b></p> <p><b>6.- La tierra y el minifundio no es todo el problema, reconoce la existencia compleja de las relaciones interétnicas y el papel de la cultura.</b></p>
<p><b>Cobertura.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.- Reconoce como problema nacional.</li> <li>2.- Planes de desarrollo en la ley sólo es específica a los mapuches.</li> </ol>	<p><b>1.- Reconoce como problema nacional.</b></p> <p><b>2.- Planes orientados a aysaras, mapuches, rapa-nui y kawasck.</b></p>	<p><b>1.- Problema Nacional.</b></p> <p><b>2.- Planes orientados a aysaras, mapuches, rapa-nui y kawasck.</b></p>	<p><b>1.- Propuesta referida sólo a los aysarck.</b></p>	<p><b>1.- Demandas referidas sólo a los mapuches.</b></p>	<p><b>3.- Participación en el Parlamento Nacional.</b></p> <p><b>4.- Participación en los gobiernos comunal, municipal y regional.</b></p> <p><b>5.- Forar en el Parlamento una comisión de pueblos indígenas.</b></p>

**Fuente:** Ministerio de Agricultura: Ley 17.729 de 1972.

- La Concertación de los Partidos por la Democracia a los Pueblos Indígenas (Geografía).
- El Pueblo Mapuche se Dirige a los Partidos Políticos, a la Sociedad Chilena, y al futuro Gobierno Democrático. (Demandas de organizaciones Ad-Mapu, Centros Culturales, Lautaro ñi Aylla Rehue)
- Propuesta de la Organización Nehuen-mapu.
- (\*) Demanda de las Organizaciones Ad-Mapu, Centros Culturales, Lautaro ñi Aylla Rehue.

(profesionales, empleadas, obreros, estudiantes, etc.) y que muchas veces tienen un claro sentido de identidad con su pueblo de origen. Es necesario plantearse el rol que ellos debieran jugar en los planes de desarrollo que para las sociedades indígenas se proponen crear.

Es difícil hoy en día, para un profesional mapuche, por ejemplo, plantearse el retorno a su comunidad de origen, sobre todo cuando el medio rural no brinda el espacio necesario para desempeñar sus funciones profesionales. La pregunta que cabe hacer es ¿este mapuche ha perdido definitivamente su identidad al dejar el campo? o ¿es el medio el que lo ha incorporado compulsivamente a sus estructuras, negándole la posibilidad de recrear su cultura?. La respuesta no es difícil, los mapuches urbanos mantienen su identidad y se reconocen diferentes al "winka", el problema está en formular estrategias de acción que incluyan a estos sectores y que les permitan recrear su ethos cultural a la luz de nuestra época.

Hoy en día se plantea un desafío importante para el pueblo mapuche y los pueblos indígenas del país: consiste en articular en un proyecto común a los sectores urbanos y rurales, el cual les permita desarrollarse en forma autónoma, y ser realmente protagonistas de su historia. Ya no se trata de exigir al Estado implementar o elaborar planes de desarrollo para los indígenas, sino de que sean los propios implicados quienes elaboren sus planes de desarrollo y tengan poder de decisión real para llevarlos a cabo.

## NOTAS.

(1) "La Concertación de Partidos por la Democracia a los Pueblos Indígenas". Propuesta presentada en Santiago el 12 de octubre de este año en una reunión que sostuvo Patricio Aylwin con los representantes de los pueblos indígenas del país. Con esta reunión se inicia un proceso de discusión de dicha Propuesta, que culminará el 1 de diciembre con un Congreso de Pueblos Indígenas a celebrarse en Temuco.

(2) Para la caracterización de la legislación indígena del país ver: JARA, Alvaro: "Legislación Indigenista de Chile" I.I.L., México 1956; ORMENO, Hugo; OSSES, Jorge: "Nueva legislación sobre Indígenas en Chile" en Cuadernos de la Realidad Nacional, CEREN, Santiago, 1972 p.15-45. CASTILLO, Eduardo: "Chile, ¿legislación indígena?" en Law & Anthropology N° 3 1988, p.247-266.

(3) Ley 17.729, aprobada en el Congreso Nacional el año 1972.-

(4) Para historia y economía del siglo XIX y XX, ver: LIPSCHUTZ, Alejandro: "La Comunidad Indígena en América y en Chile", Editorial Universitaria, Santiago 1956. BENGOA, José: "Historia del Pueblo Mapuche", Ediciones Sur, Santiago 1987. BENGOA, José y VALENZUELA, Eduardo: "Economía Mapuche. Pobreza y subsistencia en la sociedad mapuche contemporánea" PAS, Santiago, s/f.

