
políticas sociales

Equidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Chile

Rodrigo Valenzuela Fernández



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, noviembre de 2003

Este documento fue preparado por Rodrigo Valenzuela Fernández, consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El estudio forma parte de un trabajo sobre etnicidad y ciudadanía en la región, que la CEPAL lleva a cabo en el marco del proyecto GER/99/114, “Desarrollo social y equidad en América Latina y el Caribe” con el apoyo de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN impreso 1564-4162
ISSN electrónico 1680-8983

ISBN: 92-1-322282-3
LC/L.2006-P

N° de venta: S.03.II.G.167

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2003. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Inequidad y población indígena	9
A. Estimaciones de población indígena	10
B. Incidencia de la pobreza en población indígena y no indígena	13
C. Ocupación, empleo y distribución del ingreso	17
D. Desigualdades en educación	21
E. Desigualdades en salud	23
II. Ciudadanía y pueblos indígenas	27
A. La nueva emergencia de un viejo actor	27
B. El escenario político-institucional y los pueblos indígenas	32
C. Derechos indígenas, participación e inclusión social	35
Bibliografía	41
Serie Políticas sociales: números publicados	45

Índice de cuadros

Cuadro 1	Población indígena, según manejo de la lengua.....	10
Cuadro 2	Composición de la población indígena por grupo étnico	11
Cuadro 3	Cobertura muestral de la Encuesta Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN).....	11
Cuadro 4	Composición de la población en Chile, según pertenencia étnica y regiones	15
Cuadro 5	Población indígena y no indígena, según línea de pobreza	13
Cuadro 6	Población indígena y no indígena, según línea de pobreza por región	14
Cuadro 7	Población indígena y no indígena por grupo étnico, según línea de pobreza	15
Cuadro 8	Población indígena y no indígena, según quintil de ingreso autónomo	15
Cuadro 9	Población indígena y no indígena, según decil de ingreso autónomo nacional	16
Cuadro 10	Población indígena y no indígena, según zona y línea de pobreza	16
Cuadro 11	Población indígena y no indígena de 15 años de edad o más, por participación laboral.....	17
Cuadro 12	Población indígena y no indígena, por rama de actividad.....	18
Cuadro 13	Distribución ocupacional por sexo y población indígena y no indígena.....	19
Cuadro 14	Ingreso promedio de la población indígena y no indígena, según rama de actividad	20
Cuadro 15	Ingreso promedio de la población indígena y no indígena, según sexo y rama de actividad	20
Cuadro 16	Ingreso promedio de la población indígena como porción de la no indígena, según rama de actividad	21
Cuadro 17	Población indígena y no indígena, según analfabetismo.....	21
Cuadro 18	Población indígena y no indígena de 15 años de edad y más, según edad, sexo y sabe leer y escribir	22
Cuadro 19	Población indígena y no indígena por nivel de instrucción	23
Cuadro 20	Población indígena y no indígena, según sistema previsional y salud.....	24

Índice de gráficos

Gráfico 1	Población indígena y total del país, según línea de pobreza por región.....	14
Gráfico 2	Proporción de indígenas y no indígenas por nivel de instrucción.....	23

Resumen

Chile enfrenta actualmente un escenario en el cual el tema indígena cobra especial relevancia, tanto por la creciente visibilidad y movilización de los propios movimientos indígenas, como por la presencia e institucionalidad que estos actores adquieren en la política y el espacio públicos. En esta nueva inflexión histórica, el tema se presenta con toda la carga legendaria de exclusión de la población indígena y de su negación ciudadana. Este hecho fuerza a centrar el debate y la acción a en un doble registro, a saber, el de la superación de las inequidades y el reconocimiento efectivo de la participación política del actor indígena. En este sentido, el rango de ciudadanía incompleta que padecieron por siglos los pueblos indígenas parece haber estado muy asociado a su condición desfavorable en términos de equidad, medida por ingresos, empleo, educación, salud y otras variables. La desigualdad ciudadana ha ido secularmente entrelazada con la inequidad socioeconómica, en un largo proceso histórico teñido por la colonización, la dominación, la enajenación de recursos y la falta de reconocimiento del estatus de ciudadanía plena.

En relación con las inequidades y sobre la base de la información que provee la Encuesta sobre Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), se advierte la desventaja comparativa de la población indígena en materias tan decisivas como el ingreso, la calidad del empleo, la educación y la salud. Como consecuencia de todo ello, se muestra que los niveles de pobreza son muy superiores en la población indígena con respecto a los de la población nacional en su totalidad. Según los resultados de la CASEN de 1996, el 35,6 por ciento de la población indígena chilena vivía en condición de pobreza, mientras que ésta sólo afectaba a 22,7 por

ciento de la población no indígena. Es decir, ese año existió una brecha de 12,9 puntos porcentuales. Particularmente importante era la distancia en cuanto al nivel de indigencia, dado que los indígenas duplicaban a los no indígenas. Para el año 2000, esta situación no varió sustancialmente. La evolución de la pobreza indígena mostró que ésta aumentó en seis de las trece regiones en que se divide el país, en tanto que para la población no indígena sólo se incrementó en la Región Metropolitana.

Respecto al reconocimiento, la participación y la ciudadanía indígenas, las dinámicas de los propios movimientos han colocado sobre el tapete demandas fuertes al Estado, al sistema político y a la sociedad chilena en general. En esta dirección, tres son los elementos fundamentales para fortalecer la relación entre el Estado y los indígenas: la existencia de un mecanismo de resolución política de controversias entre desarrollo nacional e identidad cultural de los indígenas; un sistema efectivo de participación indígena en la toma de decisiones, y el fortalecimiento de una legislación que contemple los derechos del mundo indígena. Se han producido avances significativos en el campo político institucional, a partir de la promulgación de la Ley Indígena y de la puesta en marcha de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). Pero la tendencia reciente es que las movilizaciones y demandas indígenas sobrepasan la "capacidad instalada" para responder a ellas desde el Estado y el sistema político.

Por último, el documento enfatiza el hecho de que tanto las políticas vigentes como los recursos y los espacios de participación disponibles tienden a concentrarse en los indígenas de zonas rurales, lo cual deja en una situación incierta, como beneficiarios de la política social y como actores políticos, al gran contingente de población indígena actualmente asentado en zonas urbanas.

Introducción

Desde inicios de la década de los años noventa, el Estado chileno asumió una orientación más incluyente en campos como etnicidad, género, infancia, tercera edad, discapacidad, salud, educación y otros. Paralelamente, comenzó a consolidarse una institucionalidad más afín a esta voluntad y una democracia que procura mayores estándares de participación ciudadana. En la prospectiva de país, aún preocupan aspectos tales como la situación de los pueblos indígenas, la inequitativa distribución del ingreso y el deterioro de los recursos naturales. En lo referido a las respuestas que el Estado ha brindado respecto de la creciente demanda de los pueblos indígenas, se observan avances y dificultades. Si bien hoy existe una ley indígena y una institucionalidad pública en la materia, por otro lado los movimientos indígenas reclaman su reconocimiento como pueblos y la ratificación del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Los tres últimos gobiernos han aplicado diversas estrategias e instrumentos, planes, programas y proyectos en diversos ámbitos tales como la educación, la capacitación, participación y acceso a servicios básicos. En este contexto, destacan instrumentos específicos de intervención pública, tales como el Fondo de Tierras y Aguas, el Fondo de Desarrollo y las Áreas de Desarrollo Indígena, las becas indígenas, el desarrollo de las comunidades, el acceso a la vivienda y la asistencia jurídica gratuitas. Cada gobierno, en su momento, ha reiterado la necesidad de lograr el reconocimiento de los pueblos indígenas, de su carácter singular y su aporte a la pluralidad y diversidad, considerando una obligación la preservación de las culturas indígenas y su plena incorporación al proceso de crecimiento y desarrollo económico, anunciando la entrega de tierras y derechos de aprovechamiento de aguas a familias indígenas.

Sin embargo, el gran desafío del Estado hoy día en relación con los pueblos indígenas, va en la dirección no sólo de lograr la consolidación de los plenos derechos y el reconocimiento constitucional, sino la superación de la pobreza y la marginalidad. Todavía existen tareas pendientes al momento de vincular a los pueblos indígenas con inversiones sociales como la educación, la mejor asistencia sanitaria, vivienda o la generación de empleo para las personas pobres, especialmente las mujeres. La brecha de pobreza en Chile, afecta en casi al doble a los indígenas respecto de la población no indígena. Aún se debe hacer un esfuerzo para que las políticas sociales beneficien a los miembros más pobres de la sociedad.

¿Cómo calcular y cómo pagar una *deuda histórica* que se consolidó en un “mercado pasado” y que, a precios de un “mercado presente”, es inconmensurable? Adoptar decisiones según una racionalidad de mercado, no incorpora adecuadamente los costos sociales, culturales, históricos y ambientales implicados. El convencimiento que ha imperado en los años noventa en Chile, asegura que se requiere contar con una institucionalidad pública que se ocupe de los aspectos que el mercado no incorpora, de modo que se logre un real proceso de equidad social. Esto es particularmente crítico en el caso de la población indígena, cuya situación comparativa es claramente desventajosa en términos de ingresos, salarios, educación y salud.

Por otro lado, el imaginario del desarrollo recién empieza a rescatar a los pueblos indígenas como actores en pleno rango. En el pasado el tema indígena en Chile fue interpretado desde una visión más funcionalista o desarrollista, donde siempre los indígenas aparecían caracterizados negativamente. Se sostenía que los mapuches “no se comprometen” en el proceso de crecimiento nacional y “no quieren percibir que éste les aporta grandes beneficios”. Tal afirmación hizo que, al menos hasta 1990, no se tomara en cuenta su opinión ni su participación, justificando acciones en que “lo indígena” se daba como un objeto a moldear desde fuera. De modo que los indígenas no sólo fueron los más pobres entre los pobres, sino también los menos ciudadanos. Y con frecuencia se pensó que para sacarlos de la pobreza era necesario mantenerlos pasivos en lo referido a la ciudadanía. Vale decir, que era necesario homogeneizar a los indígenas para lograr otorgarles un “beneficio” único, lineal y equivalente en todo momento y circunstancia. Desde este punto de vista, se puede plantear que en Chile no se ha dado una política pública específica para pueblos indígenas, ante todo son visualizados como *pobres* más que como pueblos diferenciados.

Todo lo anterior tiene sus raíces en la historia, en la que Chile se ha orientado hacia un indigenismo asimilacionista y enfocado en la supresión de las diferencias. En este modelo, la construcción de una “patria común” se conforma a imagen y semejanza del grupo que se asume como portador del proyecto hegemónico. Desde esta óptica, el cambio cultural *dirigido* no sólo resulta lógico, sino también necesario. Lo que preocupa es que este tipo de cambio representa la pérdida de patrimonios territoriales y la imposibilidad de consolidar autonomías e identidades propias. Todo ello se ha materializado en muchas décadas, consolidando una visión del mundo indígena como un universo constituido sólo de carencias, y que debe ser mejorado hasta que se parezca a la media nacional. Es tiempo que se advierta que la heterogeneidad del campo social existe y que “lo indígena” constituye una categoría social, histórica, territorial, cultural y económica diferenciada.

En este contexto histórico, y ante la inflexión de un presente en que el tema indígena irrumpe tanto desde los propios movimientos sociales como en la política pública, es necesario enfatizar que la “cuestión indígena” debe abordarse tanto desde el lado de la equidad como de la ciudadanía. Superar la exclusión social y participar de la esfera política son dos caras complementarias, sobre todo cuando los propios indígenas entienden que la exclusión es lo que les impide expresarse como pueblo, con identidad y demandas propias. Por lo mismo, el presente trabajo intenta presentar el panorama desde ambos lados -equidad y ciudadanía-.

I. Inequidad y población indígena

En los últimos diez años, los instrumentos estadísticos han estado incorporando de manera gradual la variable indígena en las estadísticas sociodemográficas y socioeconómicas, a fin de contar con información para orientar las políticas públicas y los programas sociales respectivos. Es el caso de los Censos de Población y Vivienda de 1992 y 2002 y de las Encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 1996 y 2000. Además, por primera vez en 1996 se incorporó en la Encuesta CASEN, una pregunta para determinar la pertenencia étnica de los encuestados a alguno de los ocho pueblos originarios reconocidos por la Ley N° 19.253. Lo mismo sucedió con la CASEN 2000.

Esta encuesta permite hacer estimaciones a escala nacional y regional. Sin embargo, como la población que pertenece a algunos de los pueblos indígenas es minoritaria, y como además no presenta una distribución espacial homogénea a lo largo del territorio, resulta difícil hacer una estimación precisa del número de personas pertenecientes a alguno de dichos grupos. Esto se explica por el tipo de diseño muestral utilizado, instrumento que está basado en el cálculo de proporciones y no de números absolutos. En razón de esta complicación, tanto para 1996 como para el 2000 se buscó aumentar la representatividad de la muestra en aquellas zonas en las que se concentra mayor población indígena. Lo anterior se traduce en que la CASEN arroja resultados estadísticamente confiables, para describir a la población indígena en términos socioeconómicos, pero no es posible usar sus resultados para determinar el total de esta población. Esta situación impide hacer un análisis región por región, debido a la escasa proporción de población indígena que queda incluida en la muestra.

A. Estimaciones de población indígena

La Encuesta CASEN (1996 y 2000), formula una misma pregunta: “*En Chile la ley reconoce la existencia de 8 pueblos originarios o indígenas, ¿Pertenece Ud. a alguno de ellos?*”. Las alternativas de respuesta incluyen a los aymará, rapanui, quechua, mapuche, atacameño, colla, kawashkar y yagán. La sola diferencia es que, para el año 2000, la CASEN agregó una segunda pregunta que buscaba evitar que personas que no lo sean se declaren como indígenas. De esta manera, al criterio de pertenencia se suma otro lingüístico de modo que el segundo actúa como “filtro” para disminuir el sesgo muestral. Dicha pregunta se refiere a sí “*¿Algún miembro del hogar habla o entiende alguna de las siguientes lenguas?*”. El cuadro 1 indica que un alto porcentaje (72,2%), no habla ninguna lengua originaria y sólo un 14% de esta población, las habla y las entiende.

Cuadro 1
POBLACIÓN INDÍGENA SEGÚN MANEJO DE LA LENGUA

Algún miembro del hogar habla o entiende alguna lengua originaria	Nº	%
Habla y entiende	93.187	14,0
Sólo entiende	91.881	13,8
Ninguna	481.060	72,2
Total	666.128	100,0

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 2000

La CASEN hace mención a la ley indígena, factor fundamental a ser considerado ya que hoy es el único mecanismo de reconocimiento de los pueblos indígenas de Chile. Como se sabe, dicho cuerpo legal establece el carácter de indígena a una persona si es hijo de padre o madre indígena, si posee al menos un apellido indígena o si mantiene rasgos culturales propios de un grupo étnico.

Sin embargo, la CASEN utiliza una muestra representativa de la población nacional y no una muestra representativa de la población indígena, lo cual explica las diferencias de cifras absolutas respecto de los resultados entregados por el Censo de 1992. En suma, si bien debe entenderse como relativo el dato sobre el total de población indígena —ya que no es posible estimarlo como número absoluto—, sin embargo la CASEN sí entrega antecedentes que permiten hacer su caracterización socioeconómica.

Un intento por cuantificar la población indígena nacional se realizó a través del Censo de Población y Vivienda de 1992, que incluyó como indicador la pertenencia a grupos étnicos, con el criterio de la *autoidentificación* o *autoadscripción* reflejado en la siguiente pregunta: “*Si usted es chileno, ¿se considera perteneciente a alguna de las siguientes culturas?: mapuche, aymará, rapanui o ninguna de las anteriores*”. Esta pregunta arrojó como resultado la existencia de 998.385 personas de 14 años y más que se autoadscribieron a alguno de los tres grupos étnicos incluidos en el cuestionario censal. Como era de esperar, este dato no es del todo confiable, pues la determinación de la pertenencia a grupos étnicos no parece ser tan simple de medir como para hacerlo a través de una sola pregunta. Al mismo tiempo, esta pregunta hablaba de “cultura” y no de pueblo indígena. El uso del término cultura, en el sentido común, aparece mucho más genérico que el de pueblo. Por ello es que, probablemente, muchos creyeron pertenecer a la “cultura” mapuche, rapanui o aymará, sin ser necesariamente miembros de estos respectivos grupos étnicos.

En consecuencia, la Encuesta CASEN opera de manera distinta al Censo. La CASEN indaga sobre un número mayor de pueblos indígenas, al mismo tiempo que se aplica a toda la población, incluidos los menores de 14 años. En la CASEN la formulación de la pregunta lleva implícita una mayor amplitud que la del Censo, porque éste hablaba de cultura y no de pueblos indígenas. Además, la CASEN hace mención a la ley indígena en el encabezado de la pregunta, lo que es fundamental ya que hoy es el único mecanismo de reconocimiento de los pueblos indígenas de Chile. De este modo, la CASEN arrojó como resultado un total de 635.376 y 666.319 personas

pertenecientes a alguno de los ocho pueblos indígenas de Chile para 1996 y 2000, respectivamente (ver cuadro 2). En suma, si bien debe entenderse como relativo el dato sobre el total de población indígena -ya que no es posible estimarlo como número absoluto-, la CASEN sí entrega estimaciones válidas de la distribución porcentual de las principales variables de la encuesta en este grupo de la población, por tanto válida básicamente la caracterización socioeconómica posible de hacer a partir de ella.

Cuadro 2
COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA POR GRUPO ÉTNICO

Grupo étnico	1996		2000	
	Nº	%	Nº	%
Mapuche	517.125	81,39	570.116	85,6
Aymará	90.527	14,25	60.187	9,0
Atacameño	9.988	1,57	8.171	1,2
Rapanui	7.720	1,22	2.671	0,4
Colla	5.467	0,86	5.325	0,8
Quechua	3.436	0,54	15.210	2,3
Yagán	975	0,15	667	0,1
Kawashkar	138	0,02	3.781	0,6
Total	635.376	100,0	666.128	100,0

Fuente: MIDEPLAN, Encuestas CASEN 1996 y 2000.

El marco muestral de la encuesta CASEN se basa en los antecedentes del Censo de 1992, tanto en lo referido a material cartográfico, como información de población y vivienda. Además, se complementa con antecedentes de las municipalidades sobre las nuevas construcciones surgidas a partir de 1992, especialmente en aquellas comunas con crecimiento post-censal significativo. Respecto del universo, la CASEN representa a la población que habita en hogares particulares del país, excluyéndose las zonas de difícil acceso. El tamaño de la muestra para los años de interés se muestra en el cuadro 3 a continuación¹:

Cuadro 3
COBERTURA MUESTRAL DE ENCUESTA CASEN

Área Geográfica	Número de hogares	
	1996	2000
Urbana	24.862	38.338
Rural	8.774	26.698
Total	33.636	65.036

Fuente: MIDEPLAN, Encuestas CASEN 1996 y 2000.

Sobre la base de estos antecedentes, para 1996 y 2000, la CASEN arrojó los siguientes resultados:

¹ La definición de urbano/rural, no tiene variaciones entre las CASEN 1996 y 2000. Es la misma clasificación que utilizó el INE en los dos últimos censos. Por urbano se entiende el conjunto de viviendas concentradas con más de 2 mil habitantes, con el 50 % de su población económicamente activa dedicada a actividades secundarias y/o terciarias. Por rural se entiende al conjunto de viviendas concentradas o dispersas con mil habitantes o menos, con menos del 50 % de su población económicamente activa dedicada a actividades secundarias y/o terciarias.

COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN EN CHILE SEGÚN PERTENENCIA ÉTNICA Y REGIONES

Región	Población no indígena				Población indígena				Total país			
	1996		2000		1996		2000		1996		2000	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
I	325.885	89,9	329.197	84,8	35.625	9,8	58.893	15,2	362.680	100	388.090	100
II	419.237	97,2	441.305	97,4	11.832	2,8	11.768	2,6	431.118	100	453.073	100
III	241.348	97,6	262.991	99,3	5.852	2,4	1.811	0,7	247.205	100	264.802	100
IV	529.140	99,0	560.203	99,0	2.826	0,6	5.709	1,0	534.336	100	565.912	100
V	1.445.341	98,3	1.532.051	99,3	21.372	1,5	10.094	0,7	1.470.378	100	1.542.145	100
VI	726.691	98,6	773.178	99,3	9.635	1,3	5.111	0,7	737.356	100	778.289	100
VII	862.251	99,4	891.964	99,0	3.920	0,5	8.823	1,0	867.369	100	900.787	100
VIII	1.778.727	96,7	1.862.233	97,0	56.509	3,1	58.577	3,0	1.839.013	100	1.920.810	100
IX	574.285	70,5	631.746	74,4	239.325	29,4	217.362	25,6	814.460	100	849.108	100
X	891.183	89,3	927.689	89,1	106.913	10,7	113.380	10,9	998.096	100	1.041.069	100
XI	76.839	93,0	80.504	91,6	5.770	7,0	7.402	8,4	82.609	100	87.906	100
XII	137.650	96,1	138.959	93,7	5.605	3,9	9.337	6,3	143.255	100	148.296	100
RM	5.568.096	97,6	5.905.414	97,4	130.192	2,3	158.052	2,6	5.704.369	100	6.063.466	100
Total	13.576.673	95,4	14.337.434	95,6	635.376	4,5	666.319	4,4	14.232.244	100	15.003.753	100

Fuente: MIDEPLAN, Encuestas CASEN 1996 y 2000.

La variación experimentada en cifras absolutas para algunos pueblos considerados tanto en la CASEN 1996 como 2000, requieren un chequeo posterior. Es el caso de la población aymará que en el período analizado muestra una diferencia de un poco más de 30 mil personas. Lo mismo puede decirse de la disminución de población rapanui y, lo más evidente, el impresionante incremento de la población kahashkar. Según cifras proporcionadas por la Oficina de Asuntos Indígenas de Punta Arenas, dependiente de CONADI, aquí podría existir un error en la CASEN 2000.

B. Incidencia de la pobreza en población indígena y no indígena

Las estimaciones de pobreza hechas a través de la CASEN, se han realizado mediante el llamado "método de ingreso", basado en el cálculo de la línea de pobreza. Ésta se determina con el ingreso mínimo requerido en un hogar para satisfacer las necesidades básicas de sus integrantes. Según los resultados de la CASEN de 1996, el 35,6% de la población indígena chilena vivía en condición de pobreza, al mismo momento en que para la población no indígena la pobreza le afectaba a sólo un 22,7% (ver cuadro 5). Es decir, ese año existía una brecha de 12,9 puntos porcentuales. Particularmente importante era la distancia en el nivel de indigencia entre ambos conglomerados de población, dado que los indígenas duplicaban a los no indígenas.

Cuadro 5
POBLACIÓN INDÍGENA Y NO INDÍGENA SEGÚN LÍNEA DE POBREZA

	Población indígena		Población no indígena		Total país	
	1996	2000	1996	2000	1996	2000
Indigente	10,6	11,0	5,5	5,4	5,7	5,7
Pobre no indígena	25,0	21,3	17,2	14,7	17,5	14,9
No pobre	64,4	67,8	77,3	79,9	76,8	79,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: MIDEPLAN, Encuestas CASEN 1996 y 2000.

Nota: se excluye servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar

Para el año 2000 esta situación no varió sustancialmente. La evolución de la pobreza indígena muestra que ésta aumentó en seis regiones, en tanto que para la población no indígena sólo se incrementó en la Región Metropolitana (ver cuadro 6 y gráfico 1). La brecha de pobreza entre población indígena y no indígena se ha mantenido, ya que para 1996 ésta era de 12,9% y en el año 2000 apenas se redujo a 12,2%. En la Cuarta, Sexta y Duodécima regiones, la pobreza crece a casi al doble, mientras que en la Novena Región, si bien se trata de un "aumento leve", no se debe olvidar que allí se han focalizado las inversiones más cuantiosas en los últimos años y se ha desplegado el mayor esfuerzo político por resolver el llamado conflicto indígena. Es probable que los fuertes incrementos en los índices de pobreza para la Cuarta y la Sexta regiones, estén asociados a la migración de mano de obra indígena a sectores de fruticultura y mercado del trabajo temporal y precario. De cualquier manera, es claro que la pobreza afecta más a los grupos étnicos que al resto de la población. Para 1996, se destaca el caso extremo de la Octava, Décima y Novena regiones con un 52,3%, 43,2% y 41,6% de pobreza, respectivamente, y el no menos significativo 34% de pobreza indígena en la Primera Región.

Cuadro 6

POBLACIÓN INDÍGENA Y NO INDÍGENA SEGÚN LÍNEA DE POBREZA, POR REGIÓN²

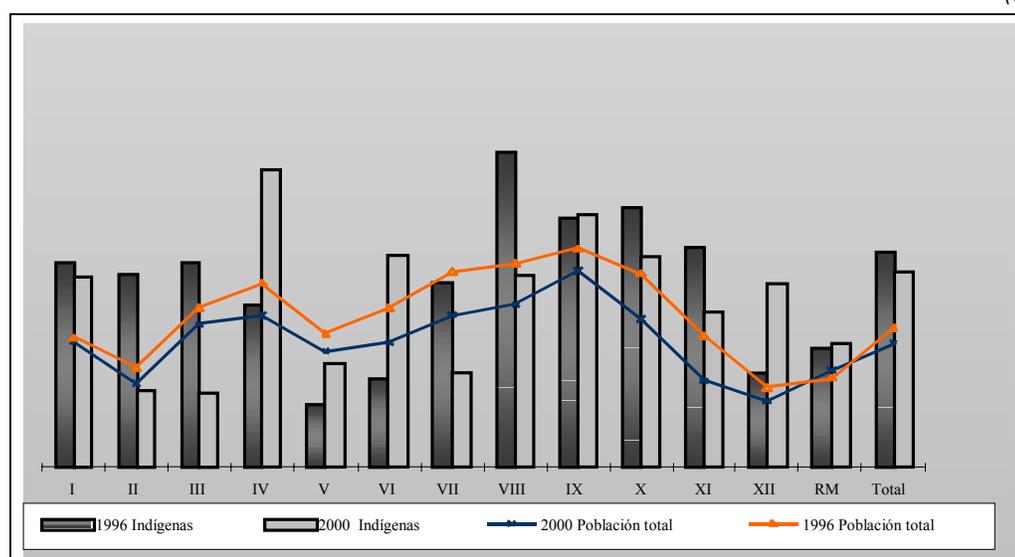
Región	Población indígena				Población no indígena				Total País			
	Pobres		No pobres		Pobres		No pobres		Pobres		No pobres	
	1996	2000	1996	2000	1996	2000	1996	2000	1996	2000	1996	2000
I	34,0	31,6	66,0	68,4	20,3	18,9	79,7	81,1	21,6	20,9	78,4	79,1
II	21,0	12,9	79,0	87,1	16,5	13,9	83,5	86,1	16,6	13,9	83,4	86,1
III	34,2	12,3	65,8	87,7	26,3	23,7	73,7	76,3	26,5	23,7	73,5	76,4
IV	27,0	49,4	73,0	50,5	30,3	24,9	69,7	75,1	30,5	25,2	69,5	74,8
V	10,3	17,3	89,7	82,8	22,4	19,2	77,6	80,8	22,2	19,2	77,8	80,8
VI	14,7	35,3	85,3	64,7	26,6	20,6	73,4	79,5	26,4	20,7	73,6	79,4
VII	30,7	15,6	69,3	84,4	32,5	25,4	67,5	74,6	32,5	25,3	67,5	74,7
VIII	52,3	31,7	47,7	68,3	33,3	26,9	66,7	73,1	33,9	27,1	66,1	72,9
IX	41,6	42,1	58,4	57,9	34,3	29,4	65,7	70,6	36,4	32,7	63,6	67,3
X	43,2	34,9	56,8	65,1	30,9	23,4	69,1	76,6	32,2	24,7	67,8	75,3
XI	36,6	25,7	63,4	74,3	20,8	13,3	79,2	86,7	21,9	14,4	78,1	85,7
XII	15,6	30,4	84,4	69,7	13,3	9,6	86,7	90,4	13,3	10,9	86,7	89,1
RM	19,6	20,5	80,4	79,6	14,7	16,0	85,3	84,0	14,8	16,1	85,2	83,4
Total	35,6	32,3	64,4	67,7	22,7	20,1	77,3	79,9	23,2	20,6	76,8	79,4

Fuente: MIDEPLAN: Encuestas CASEN 1996 y 2000.

Nota: las columnas caratuladas como "pobres", incluye a "indigentes" y "pobres no indigentes"

Gráfico 1

POBLACIÓN INDÍGENA Y TOTAL PAÍS, SEGÚN LÍNEA DE POBREZA POR REGIÓN (%)



Fuente: MIDEPLAN, Encuestas CASEN 1996 Y 2000.

La desagregación de la información de la CASEN 1996 según los ocho pueblos consultados, permitió constatar que en promedio, para 1996, los mapuches eran los más afectados por la pobreza, con un 38,4% de incidencia (ver cuadro 7). Comparado esto con las cifras de población no indígena, se observa una brecha de 15,7 puntos.

² Algunas cifras del cuadro requieren de aclaración posterior. Es el caso del inusual incremento de la pobreza indígena en las regiones Cuarta, Sexta y Duodécima. Lo mismo respecto de la abrupta disminución de este porcentaje en la Octava Región.

Cuadro 7

POBLACIÓN INDÍGENA Y NO INDÍGENA, POR GRUPO ÉTNICO SEGÚN LÍNEA DE POBREZA

	Pobres		No pobres	
	1996	2000	1996	2000
Mapuche	38,4	32,9	61,6	67,1
Aymará	23,7	32,7	76,3	67,3
Atacameño	29,3	19,2	70,7	80,8
Rapanui	12,3	14,4	87,7	85,6
Colla	13,9	7,5	86,1	92,5
Quechua	27,1	25,8	72,9	74,2
Yagán	12,3	0,0	87,7	100,0
Kawashkar	17,0	41,9	83,0	58,1
No indígena	22,7	20,1	77,3	79,9

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 2000

Los pueblos que evidencian una pobreza mayor al promedio de la población no indígena son sólo cuatro (mapuche, atacameño, quechua y aymará); pero ellos son el componente más numeroso (97,8%) de los indígenas del país. La información disponible muestra, pues, que en el conjunto de los pobres a escala nacional existe un subconjunto, caracterizado por su etnicidad, cuya incidencia de pobreza es más aguda que la que aplica para el promedio de la población nacional. Los elementos que contribuyen a que exista esta brecha tan significativa entre indígenas y no indígenas, pueden ser designados como “factores económicos culturalmente determinados”, entre los cuales podrían mencionarse el ingreso, el acceso a la educación, la capacitación de la mano de obra indígena o su inserción laboral preferentemente en mercados informales. Probablemente pueda deberse también a situaciones de discriminación hacia esta población, lo cual lleva a la necesidad de identificar variables socioculturales asociadas a la pobreza en el país.

Lo anterior cobra sentido al momento de examinar la distribución de la población indígena según quintil de ingreso autónomo³. Se observa el alto porcentaje que se concentra en los dos quintiles más pobres (65,2%), situación que contrasta con la población no indígena que agrupa en los dos primeros quintiles, sólo el 44,1% de personas (ver cuadro 8). Más de dos tercios de los indígenas en Chile aparecen ubicados en los estratos más pobres, cuestión que no afecta con la misma fuerza al resto de la población.

Cuadro 8

POBLACIÓN INDÍGENA Y NO INDÍGENA SEGÚN QUINTIL DE INGRESO AUTÓNOMO

Quintil	Población indígena		Población no indígena		Total país	
	1996	2000	1996	2000	1996	2000
I	42,42	41,2	22,08	22,7	22,97	23,5
II	22,79	24,1	22,02	22,4	22,09	22,5
III	16,60	17,4	20,00	20,4	19,83	20,3
IV	11,93	11,4	18,89	18,2	18,59	17,9
V	6,27	5,8	17,02	16,3	16,52	15,8
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: MIDEPLAN, Encuestas CASEN 1996/2000

Nota: se excluye servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar

Si bien la evolución de la pobreza y la indigencia en Chile en la última década y media muestra una clara tendencia a su disminución, el éxito es menos claro en relación al conjunto de los pueblos indígenas chilenos. Hasta el año 2000, todavía existía un 32,3% de indígenas pobres en Chile. Desde el punto de vista de la línea de la pobreza y de la distribución del ingreso, aparece con claridad la cuestión étnica de esta situación. En síntesis, un indicador específico de la focalización inadecuada del gasto social en Chile en los últimos años, es el incremento de la indigencia indígena

³ Los ingresos autónomos corresponden a los ingresos provenientes de la posesión de factores productivos, es decir, a sueldos, salarios, jubilaciones, rentas, utilidades e intereses.

(aún así sea sólo en 0,4%) en el período 1996/2000, misma situación que para población no indígena, disminuyó casi inapreciablemente.

El cuadro anterior es elocuente al mostrar la elevada proporción de indígenas en el primer quintil y el bajo porcentaje que se ubica en el quinto quintil. Aún más ilustrativa es la información presentada según deciles de ingreso autónomo. Se evidencia que en el período considerado, la población indígena incorporada en los cinco primeros deciles, aumentó de 73,5 en 1996 a 76,2 en el 2000, es decir, un porcentaje mayor de gente se concentra en los estratos más pobres de la sociedad y con una tendencia creciente (ver cuadro 9).

Cuadro 9

POBLACIÓN INDÍGENA Y NO INDÍGENA SEGÚN DECIL DE INGRESO AUTÓNOMO NACIONAL

Decil	Población indígena		Población no indígena		Total país	
	1996	2000	1996	2000	1996	2000
1	25,7	24,7	10,7	11,0	11,4	11,6
2	16,7	16,5	11,4	11,7	11,6	11,9
3	13,0	13,7	11,1	11,6	11,2	11,7
4	9,8	10,4	11,0	10,8	10,9	10,8
5	8,3	10,9	10,4	10,7	10,3	10,7
6	8,3	6,5	9,5	9,8	9,5	9,6
7	6,8	6,6	9,5	9,2	9,4	9,1
8	5,1	4,8	9,4	9,0	9,2	8,8
9	3,0	3,5	8,7	8,4	8,5	8,2
10	3,3	2,3	8,3	7,8	8,1	7,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,00	100,0

Fuente: MIDEPLAN: Encuestas CASEN 1996 y 2000.

Si se presenta esta misma información desagregada por zona urbana o rural, se constata que la pobreza es proporcionalmente mayor en el sector rural que en el urbano. El cuadro 10 muestra que en zonas urbanas la pobreza indígena llega a 30%, mientras que en el campo se eleva 36,1%, es decir, una diferencia significativa si se compara con los porcentajes referidos a población no indígena, que muestra un 19,7% de pobreza urbana y un 22,2% de pobreza rural, respectivamente.

Cuadro 10

POBLACIÓN INDÍGENA Y NO INDÍGENA SEGÚN ZONA Y LÍNEA DE POBREZA

		Población indígena	Población no indígena
Urbano	Indigente	8,7	5,1
	Pobre no indigente	21,3	14,6
	No pobre	70,0	80,2
	Total	100,0	100,0
Rural	Indigente	14,7	7,5
	Pobre no indigente	21,4	14,7
	No pobre	64,0	77,8
	Total	100,0	100,0
Total	Indigente	11,0	5,4
	Pobre no indigente	21,3	14,7
	No pobre	67,7	79,9
	Total	100,0	100,0

Fuente: MIDEPLAN: Encuesta CASEN 2000

No debe olvidarse que los gobiernos de la Concertación —desde la Ley indígena en 1993 en adelante— han hecho sus principales esfuerzos por resolver los problemas de pobreza indígena en las zonas rurales. La asimetría que hoy existe en relación con las asignaciones presupuestarias hechas al Fondo de Tierras y Aguas y al Fondo de Desarrollo Indígena de CONADI, muestran el sesgo rural de las políticas aplicadas. Este sesgo campesinista y ruralista de dichas políticas públicas se ha traducido en que casi el 90% del presupuesto nacional destinado a pueblos indígenas ha ido a la creación de Áreas de Desarrollo Indígena (ADI), la aplicación de programas de fomento y

protección a la producción campesina y sus patrimonios y la vivienda rural, entre otros programas. Al mismo tiempo llama la atención que estas fuertes inversiones no han impactado de manera significativa en las condiciones de vida y pobreza de los pueblos indígenas, lo que hace pensar que es necesario formular mejores diagnósticos, como también adecuar el diseño y la aplicación de los programas a la especificidad étnica de esta "población-objetivo".

C. Ocupación, empleo y distribución del ingreso

Las tasas de ocupación y desocupación en los grupos étnicos, en relación al promedio nacional, no muestran diferencias relevantes. Como se observa en el cuadro 11, la fuerza de trabajo no varía sustancialmente en el período analizado, salvo que para el año 2000 ha tendido a crecer la tasa de inactividad laboral indígena.

Cuadro 11

POBLACIÓN INDÍGENA Y NO INDÍGENA DE 15 AÑOS Y MÁS, POR PARTICIPACIÓN LABORAL

	Población indígena		Población no indígena		Total país	
	1996	2000	1996	2000	1996	2000
Fuerza de trabajo	57,0	54,4	54,4	55,6	54,5	55,6
Inactivo	43,0	45,6	45,6	44,4	45,5	44,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: MIDEPLAN, Encuestas CASEN 1996 y 2000

Es probable que las cifras de participación en el mercado del trabajo sufren de un subregistro apreciable, especialmente por su vinculación al sector informal de la economía o al trabajo agrícola y doméstico. De hecho, según la CASEN 2000, el 19,2% de los ocupados indígenas, vive de un empleo temporal, lo mismo que para los no indígenas, es de un 15,1%. La información disponible, muestra que el acceso al mercado del trabajo así como la obtención de un empleo, pareciera no constituir un problema para la población indígena mayor que para el resto de la población chilena. Sin embargo, al desagregar los antecedentes según rama de actividad e ingreso promedio, se observan diferencias claras entre indígenas y no indígenas que resultan significativas en el contexto de la calidad del empleo.

Según las CASEN de 1996 y 2000, la población indígena se concentra preferentemente en el sector silvoagropecuario, seguido de servicios comunales, sociales y personales, comercio e industria manufacturera. Si se comparan estos datos con los antecedentes referidos a la población no indígena, se observa que, a este nivel, la ocupación que tiene mayor frecuencia es el sector servicios comunales, sociales y personales, seguido por comercio y el sector silvoagropecuario y/o agricultura (ver cuadro 12).

Cuadro 12

POBLACIÓN INDÍGENA Y NO INDÍGENA POR RAMA DE ACTIVIDAD

Rama de actividad	Población indígena		Población no indígena		Total país	
	1996	2000	1996	2000	1996	2000
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	38,5	28,6	14,3	13,8	15,4	14,4
Explotación de minas y canteras	1,3	0,9	1,9	1,6	1,9	1,6
Industria manufacturera	10,6	13,6	14,9	13,6	14,8	13,6
Electricidad, gas y agua	0,3	0,3	0,7	0,9	0,7	0,9
Construcción	8,5	8,8	8,7	8,0	8,7	8,0
Comercio por mayor y menor	12,7	17,7	18,9	18,9	18,6	18,9
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	4,5	6,1	7,1	7,4	7,0	7,3
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles	1,9	2,8	6,5	7,5	6,3	7,3
Servicios comunales, sociales y personal	21,4	21,1	26,3	28,1	26,1	27,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: MIDEPLAN, Encuestas CASEN 1996 y 2000.

Al diferenciar lo anterior según la variable sexo, se constata que los hombres indígenas rurales trabajan preferentemente en la agricultura, y los urbanos en actividades asociadas a la industria, comercio y construcción. La mujer indígena, en tanto, trabaja principalmente en labores vinculadas al mercado del trabajo urbano, es decir, servicios, comercio e industria. Sólo marginalmente la mujer aparece asociada a las labores agrícolas (ver cuadro 13). Es decir, sólo en dos sectores (servicios y comercio) se agrupa casi el 70% de la fuerza de trabajo femenina indígena. En este punto cobra especial importancia el trabajo doméstico femenino en los sectores urbanos.

Cuadro 13

DISTRIBUCIÓN OCUPACIONAL POR SEXO Y POBLACIÓN INDÍGENA-NO INDÍGENA

Rama de actividad		Población indígena	Población no indígena	Total país
Hombre				
	Agricultura, caza, silvicultura y pesca	36,4	18,3	19,1
	Explotación de minas y canteras	1,2	2,4	2,4
	Industria manufacturera	14,6	15,3	15,2
	Electricidad, gas y agua	0,4	1,3	1,2
	Construcción	12,6	12,0	12,0
	Comercio por mayor y menor	13,5	15,9	15,8
	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	7,3	10,1	9,9
	Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles	2,8	7,0	6,8
	Servicios comunales, sociales y personal	10,9	17,6	17,3
	Total	100,0	100,0	100,0
Mujer				
	Agricultura, caza, silvicultura y pesca	12,0	5,9	6,1
	Explotación de minas y canteras	0,0	0,2	0,2
	Industria manufacturera	11,6	10,6	10,7
	Electricidad, gas y agua	0,0	0,2	0,2
	Construcción	0,6	1,0	1,0
	Comercio por mayor y menor	26,6	24,3	24,4
	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3,5	2,7	2,7
	Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles	2,8	8,2	8,0
	Servicios comunales, sociales y personal	42,8	46,5	46,4
	Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 2000.

Sin embargo, donde se observan las diferencias sustantivas más importantes entre trabajadores indígenas y no indígenas, es en el ingreso promedio visto según rama de actividad. El ingreso promedio para indígenas alcanzó en 1996 a \$120.665 mientras que la población no indígena llegó a un promedio notablemente superior de \$217.916. Lo mismo para el año 2000, en que el ingreso indígena llegó a \$175.210 como promedio y a \$302.636 para no indígenas (ver cuadro 14). Se observa en dicho cuadro que en la agricultura se concentra el mayor porcentaje de mano de obra indígena en 1996, y que el valor del ingreso promedio de la población no indígena casi duplica al de la población indígena. Algo parecido sucede en las restantes ramas de actividad. Para los datos del año 2000, se mantiene la misma lógica.

Cuadro 14

INGRESO PROMEDIO DE LA POBLACIÓN INDÍGENA Y NO INDÍGENA, SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD

Rama de actividad	Población Indígena		Población No Indígena		Total país	
	1996	2000	1996	2000	1996	2000
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	66.800	119.159	128.589	231.838	122.585	223.063
Explotación de minas y canteras	191.213	403.731	331.888	505.662	327.575	503.361
Industria manufacturera	130.869	204.080	210.849	314.113	208.338	309.552
Electricidad, gas y agua	142.131	245.644	282.782	343.841	280.213	342.280
Construcción	139.680	183.013	220.529	257.044	217.028	253.810
Comercio por mayor y menor	171.730	176.407	206.340	276.361	205.372	272.669
Transporte, almacena. y comunicaciones	206.635	280.536	260.489	314.832	258.997	313.674
Establec.financieros,seguros, bienes Inmuebles	258.256	239.772	440.908	580.935	438.440	575.449
Servicios comunales, sociales y personal	124.380	171.833	199.008	267.317	196.358	264.279
Total	120.665	175.210	217.916	302.636	213.900	297.534

Fuente: MIDEPLAN, Encuestas CASEN 1996 y 2000.

A lo anterior, se sobrepone la ya clásica diferenciación salarial de género. En una misma columna, pero esta vez diferenciado por sexo, se aprecian considerables diferencias de ingreso promedio mensual (ver cuadro 15). Nótese, por ejemplo, que un trabajador indígena en servicios gana bastante más que una trabajadora indígena. Más aún, al comparar a hombres con hombres y a mujeres con mujeres, se hace claro el contraste entre ingresos de indígenas y no indígenas, en detrimento de los primeros.

Cuadro 15

INGRESO PROMEDIO DE LA POBLACIÓN INDÍGENA Y NO INDÍGENA, SEGÚN SEXO Y RAMA DE ACTIVIDAD

Rama de actividad		Población indígena	Población no indígena	Total
Hombre	Agricultura, caza, silvicultura y pesca	122.912	246.690	236.739
	Explotación de minas y canteras	406.955	502.587	500.361
	Industria manufacturera	234.754	355.684	350.627
	Electricidad, gas y agua	251.620	357.879	356.140
	Construcción	185.800	254.910	251.825
	Comercio por mayor y menor	184.968	331.132	325.747
	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	305.995	312.860	312.641
	Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles	250.198	764.254	754.660
	Servicios comunales, sociales y personal	247.373	355.103	352.063
	Total	192.410	349.645	342.932
Mujer	Agricultura, caza, silvicultura y pesca	88.776	140.748	137.520
	Explotación de minas y canteras	158.753	573.918	571.049
	Industria manufacturera	122.710	207.439	204.006
	Electricidad, gas y agua	87.717	200.741	199.809
	Construcción	69.348	301.298	295.915
	Comercio por mayor y menor	166.144	210.351	208.714
	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	163.514	328.261	320.603
	Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles	215.375	303.595	302.523
	Servicios comunales, sociales y personal	130.865	209.195	206.517
	Total	137.782	218.840	215.983

Fuente: MIDEPLAN, Encuestas CASEN 2000

Si tomamos como índice 100 a la población no indígena, se hace muy palpable el contraste con la población indígena y la brecha en ingresos. El cuadro 16 lo muestra para los años 1996 y 2000, donde queda clara la rigidez distributiva y, en algunos casos -como en el sector comercio-, evidencia una expansión de la brecha.

Cuadro 16

INGRESO PROMEDIO DE LA POBLACIÓN INDÍGENA COMO PORCIÓN DE LA NO INDÍGENA, SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD

Rama de actividad	Población no indígena		Población indígena	
	1996 y 2000		1996	2000
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	100,0		51,9	51,4
Explotación de minas y canteras	100,0		57,6	79,8
Industria manufacturera	100,0		62,0	65,0
Electricidad, gas y agua	100,0		50,2	71,4
Construcción	100,0		63,3	71,2
Comercio por mayor y menor	100,0		83,2	63,8
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	100,0		79,3	89,1
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles	100,0		58,5	41,3
Servicios comunales, sociales y personal	100,0		62,5	64,3
Total	100,0		55,3	57,9

Fuente: MIDEPLAN, Encuestas CASEN 1996 y 2000.

La situación presentada tiende a producirse típicamente entre aquellas personas que ingresan al mercado del trabajo con baja o escasa calificación y nivel educacional, tal como es el caso de un número importante de trabajadores indígenas. Al mismo tiempo, se trata preferentemente de actividades de baja productividad o de labores insertas en la dinámica de la economía campesina indígena, todo lo cual constituye un elemento característico del sector informal de la economía. Así, se reproduce un modelo en el cual los ingresos medios son menores frente a aquellos trabajadores que ingresan al sector formal de la economía, aún teniendo igual calificación o nivel educacional.

En resumen, existen importantes diferencias de salario entre indígenas y no indígenas, incluso en un mismo oficio o nivel de productividad, en detrimento de los primeros. Además los indígenas padecen con más fuerza la precariedad del empleo y el trabajo sin contrato ni derechos laborales. Todo esto contribuye, junto a brechas educacionales y de calificación, a la “pobreza étnica” y a la discriminación por motivos étnicos. Falta todavía que las políticas públicas para pueblos indígenas en Chile se aboquen con fuerza a reparar estas brechas.

D. Desigualdades en educación

Las significativas diferencias de ingresos entre indígenas y no indígenas, se observan también en materia de educación. De acuerdo a los resultados de la CASEN 1996, el promedio de escolaridad de la población indígena era de 7,8 años, inferior en 2,2 años al observado en la población no indígena que alcanzaba a 9,5 años.

En relación con el analfabetismo entre los indígenas, en 1996 se observó una tasa que alcanzó al 10%, cifra muy superior a la registrada por la población no indígena, que en ese momento era de 4,7% (ver cuadro 17). Para el año 2000, la brecha era menor: 8,4% y 3,8%, respectivamente. En 1996, el analfabetismo indígena mostraba situaciones extremas en algunos puntos del país: 25,9% en Putre, 22,9% en Colchane o 19,4% en Puerto Saavedra, es decir, zonas aymará y mapuche.

Cuadro 17
POBLACIÓN INDÍGENA Y NO INDÍGENA, SEGÚN ANALFABETISMO

Sabe leer y escribir	Población indígena		Población no indígena	
	1996	2000	1996	2000
Sí	89,9	91,6	95,3	96,2
No	10,1	8,4	4,7	3,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: MIDEPLAN, Encuestas CASEN 1996 y 2000

Confirmando lo anterior, si se observa el cuadro 18 se constata que la tasa de analfabetismo varía según tramos de edad y sexo. Al desagregar a la población en cuatro grandes tramos de edad,

se comprueba que la tasa de analfabetismo es más elevada a mayor edad y, aún más, para el caso de la población indígena femenina. Aún así, a pesar de presentar porcentajes bajos de analfabetismo en la población entre 15 y 35 años de edad, se mantienen por sobre el promedio nacional (1,6%). Por último, es importante destacar que tratándose de población no indígena de 36 y más años, el porcentaje a nivel nacional llega sólo a un 7,6%, en contraste con el 19,2% en la población indígena. Quien menos lee y escribe en todos los tramos de edad, es la mujer indígena. Se debe observar el caso de la mujer de 60 y más años, cuyo analfabetismo según la CASEN 2000, llegó al 38,6%, en comparación con el 12,5% evidenciado para las mujeres no indígenas en el mismo tramo de edad.

Cuadro 18
POBLACIÓN INDÍGENA Y NO INDÍGENA DE 15 AÑOS Y MÁS,
SEGÚN EDAD, SEXO Y SABE LEER Y ESCRIBIR

Tramos de edad	Sexo	Sabe leer y escribir	Población indígena	Población no indígena
			%	%
15 a 29 años	Hombre	Sí	98,6	98,9
		No	1,4	1,1
	Mujer	Sí	98,2	99,2
		No	1,8	0,8
30 a 44 años	Hombre	Sí	96,8	97,5
		No	3,2	2,5
	Mujer	Sí	94,9	97,9
		No	5,1	2,1
45 a 59 años	Hombre	Sí	88,6	95,5
		No	11,4	4,5
	Mujer	Sí	85,5	95,5
		No	14,5	4,5
60 y más años	Hombre	Sí	78,1	87,9
		No	21,9	12,1
	Mujer	Sí	61,4	87,5
		No	38,6	12,5
Total	Hombre	Sí	93,7	96,3
		No	6,3	3,7
	Mujer	Sí	89,6	96,2
		No	10,4	3,8

Fuente: MIDEPLAN, Encuestas CASEN 2000

En cuanto a la deserción escolar de jóvenes indígenas, ésta se comienza a producir a partir de Octavo Básico (en la barrera de los 13 ó 14 años de edad). Se debe recordar que en la CASEN 1996 la población indígena tiene su mayor representatividad en comunas de alta ruralidad, lo cual, eventualmente, podría explicar el más temprano retiro de jóvenes desde el sistema educacional, como consecuencia de su temprana inserción en labores agrícolas. Se debe recordar que, para ese año, el más alto porcentaje de mano de obra indígena según rama de actividad económica, se concentra en el área agrícola con un 38,5% del total.

Respecto al nivel de instrucción de la población, y analizando la información de la CASEN referida al período 1996/2000, destacan dos observaciones. La primera se refiere al mejoramiento que experimenta la situación educacional en el país, visto desde la perspectiva del nivel de instrucción. Para población indígena, dicho nivel muestra una evidente mejoría, con la sola salvedad de la participación de indígenas en la educación superior completa, único tramo que acusa un retraimiento en el porcentaje de participación (ver cuadro 19). La segunda observación es que si por un lado el umbral de logros educativos avanza tanto en poblaciones indígenas como no indígenas, se mantiene la brecha entre estos dos grupos, a favor de los últimos. Para los dos años analizados, los no indígenas logran terminar en mayor cantidad los distintos niveles de instrucción. La mayor distancia se verifica entre aquellos que quedan sin estudios, dado que los indígenas duplican esta condición (ver gráfico 2). Respecto de 1996, la información revela, nuevamente, la disparidad entre

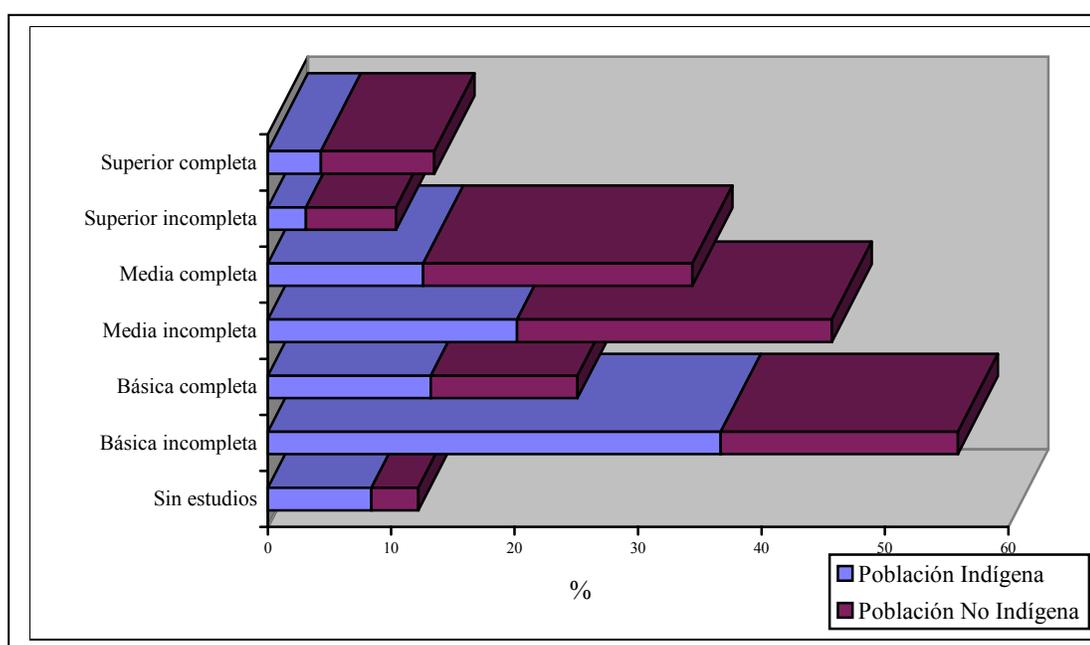
las columnas referidas a indígenas y no indígenas. Un 8,4% de los primeros no tenía estudios, más del doble que los segundos. En la educación básica, más de un tercio de los indígenas no terminó y, los que persisten alcanzan su techo en octavo básico.

Cuadro 19
POBLACIÓN INDÍGENA Y NO INDÍGENA POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN

	Población indígena		Población no indígena	
	1996	2000	1996	2000
Sin estudios	8,4	6,3	3,8	3,1
Básica incompleta	36,7	21,3	19,2	10,2
Básica completa	13,2	14,4	11,9	11,9
Media incompleta	20,2	18,7	25,5	22,1
Media completa	12,6	20,4	21,8	26,2
Superior incompleta	3,1	5,2	7,3	7,6
Superior completa	4,3	3,3	9,2	10,8
Sin datos	1,5	10,3	1,4	8,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: MIDEPLAN, Encuestas CASEN 1996 y 2000

Gráfico 2
PROPORCIÓN DE INDÍGENAS Y NO INDÍGENAS POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN



Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 2000.

E. Desigualdades en salud

En diversas fuentes se sostiene que los pueblos indígenas en Chile presentan una situación desmejorada de salud en comparación con el resto de la población nacional. No es fácil, empero, respaldar estas afirmaciones con antecedentes que permitan cuantificar la brecha de equidad que se produce en éste ámbito. Hasta ahora no se han realizado estudios sistemáticos que permitan comparar los perfiles de salud entre los pueblos indígenas y éstos con la población nacional.

Con todo, una investigación previa sobre el perfil de salud de los pueblos indígenas en Chile, revela que la Tasa de Mortalidad Infantil, índice que revela parcilmente el nivel sanitario de un

grupo humano, es superior entre indígenas que en el promedio nacional, siendo este último de 15/1000 nacidos vivos. En comunas de muy alta presencia indígena, dicha tasa era muy superior en 1996: 40/1000 nacidos vivos en Putre; 57,4/1000 nacidos vivos en la comuna de San Pedro de Atacama (la más alta registrada por el estudio a nivel nacional); 32,8/1000 nacidos vivos en Isla de Pascua, y la TMI se determinó en y 34/1000 nacidos vivos en Puerto Saavedra (OPS, 1987).

Por otro lado, de acuerdo con resultados de investigaciones hechas por el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), referidos a cálculos sobre esperanza de vida en Chile (otro indicador clave de salud), se pudo determinar que a escala nacional dicho índice llega a 75,6 años para las mujeres y a 68,5 años para los hombres. Estos niveles bajan considerablemente en zonas de mayor concentración de población indígena. El estudio señala que para la población aymará, dicha esperanza llega a 66,9 años de vida en las mujeres y a 60 años para los hombres. En Isla de Pascua, por su parte, es de 76,1 años para mujeres y 69,7 años para los hombres. Finalmente, en Cautín (con información imprecisa, según el estudio), el cálculo de la esperanza de vida para ambos sexos, llegó sólo a 67,5 años. Se concluye que tanto los aymara como los mapuches, presentan una esperanza de vida inferior al promedio nacional. En zonas de más alta concentración de población aymará, como son la provincia de Parinacota y la comuna de Putre, la expectativa de vida es la más baja del país, lo que se corresponde con la elevada Tasa de Mortalidad Infantil que presenta este grupo étnico⁴.

En relación con los antecedentes proporcionados por las Encuestas CASEN, es posible conocer la cobertura de los diferentes sistemas de salud a los cuales la población tiene acceso. Se constata que del total de la población indígena, en 1996 el 81% de ella, se incluye como beneficiario del sistema público, a diferencia del 58,7 % referido a población no indígena (ver cuadro 20). En importancia luego aparecen las ISAPRE (sistema privado de salud), las cuales cubren sólo el 9,3% de la población indígena, cifra muy inferior al 25,3% de población no indígena. En el año 2000, todavía el 80,4% de los indígenas se inscriben en el sistema público, mientras que los no indígenas muestran un 65,9%. Como se puede observar, quizás la tendencia de la población no indígena, entre quienes hubo una baja de su participación en las ISAPRES (de 25,3% a 20,4%) entre 1996 y 2000, sea migrar del sistema privado al público.

Cuadro 20
POBLACIÓN INDÍGENA Y NO INDÍGENA, SEGÚN SISTEMA PREVISIONAL DE SALUD

Sistema previsional de salud	Población indígena		Población no indígena	
	1996	2000	1996	2000
Sistema Público Grupo A (Indigente)	53,6	47,0	22,8	23,8
Sistema Público Grupo B	12,5	18,8	13,5	20,8
Sistema Público Grupo C	5,8	6,4	9,0	9,2
Sistema Público Grupo D	6,2	7,4	10,2	11,0
Sistema Público. No sabe el grupo	2,9	0,8	3,2	1,1
FF.AA. y de Orden	1,2	1,6	3,2	3,2
ISAPRE	9,3	8,0	25,3	20,4
Ninguno (Particular)	6,7	9,1	11,2	9,7
Otro Sistema	0,5	0,2	0,5	0,4
No sabe	1,2	0,6	1,0	0,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: MIDEPLAN, Encuestas CASEN 1996 y 2000

Sólo considerando las cifras relativas al sistema público de salud, es interesante notar, comparativamente hablando, la muy elevada participación de indígenas en este ámbito y, concomitantemente, su muy baja inserción en sistemas particulares de salud. El sistema público es segmentado en grupos en consideración a su nivel de ingreso. Para efectos de la aplicación de la CASEN, se identifican cuatro grupos, según los cuales se distribuyen los encuestados⁵. Definidos el

⁴ Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), citado en OPS, 1987.

⁵ De acuerdo al Manual para el Trabajo de Campo de la Encuesta CASEN, se incluye en el *Grupo A* la población indigente (aquella que no impone en ninguna institución previsional); como *Grupo B* a quienes están inscritos en FONASA y cuyo ingreso bruto

Grupo A y el *Grupo B* como los más vulnerables del sistema de salud en el país, el cuadro anterior muestra que el 66,1% de indígenas en 1996 se adscribía a estas categorías, índice que en el año 2000 descendió ligeramente hasta el 65,8%. Esto sugiere que la política no logró impactar claramente a los estratos más necesitados de la población. Respecto de lo mismo, en 1996 la CASEN mostró que la población no indígena se ubicó sólo en un 36,3% en el *Grupo A* y *Grupo B* del sistema público. Para el año 2000, había en estas categorías un 44,6%.

En resumen, los datos presentados en el presente capítulo muestran inequidades claras y arraigadas que separan a la población indígena del resto del país. Una política encaminada a reparar estas brechas debe considerar el criterio de no-discriminación e incluir, también, criterios de *acción positiva o afirmativa* frente a las minorías étnicas y/o a todos aquellos que presentan situaciones de mayor vulnerabilidad. Todo lo anterior, debe complementarse con políticas sociales focalizadas hacia los pueblos indígenas, que están particularmente afectados por la pobreza y las dificultades para satisfacer sus necesidades básicas y desarrollar capacidades para ejercer positivamente su libertad e identidad.

Generar políticas públicas para pueblos indígenas en el escenario de la integración, requiere que el Estado y la sociedad civil se articulen sinérgicamente. No es sólo cuestión que el primero “induzca” el respeto a las diferencias, sino también que la sociedad potencie, desde su propia densidad ciudadana, la afirmación de sus especificidades. La ciudadanía incluye aquí la visibilidad del reclamo, la efectividad del reparto y la democratización del protagonismo. Las conquistas sociales son respuestas del Estado a la movilización de los actores y, por eso, es importante recuperar el espacio público en el que los pueblos indígenas concurren a plantear sus demandas y proyectos. Sobre eso trata el próximo capítulo.

mensual no excede los \$63.508; como *Grupo C* a quienes estando en FONASA se ubican entre \$63.509 y \$99.229; como *Grupo D* a quienes superan los \$99.229. Quienes no identifican el grupo al que pertenecen, son aquellos que están en FONASA pero no conocen su Grupo.

II. Ciudadanía y pueblos indígenas

A. La nueva emergencia de un viejo actor

En las últimas década se ha registrado en el país un ritmo fuerte de crecimiento económico y modernización de todas las estructuras. Se ha estimulado la generación de un mundo único, de un espacio económico global, escenario de una competitividad global en la cual cada vez se perfila la posesión de la información, el conocimiento y el desarrollo de la innovación como las claves para un desarrollo exitoso⁶.

Sin embargo, los pueblos indígenas no se han sentido parte de este proceso. Pese a la exclusión del pueblo mapuche respecto de parte de estas dinámicas modernizadoras, dicho pueblo tiende a recomponerse en base a una demanda cada vez más específica y estructurada. En este contexto un hecho merece ser destacado entre los más trascendentales ocurridos en la década pasada: la recomposición y definición clara de un movimiento social mapuche de carácter contestatario, pero a la vez en interlocución con el Estado.

Para el Estado, los pueblos indígenas se han convertido en un hecho dual, en tanto objeto y sujeto. En relación con lo primero, son concebidos como “grupo prioritario” susceptibles de ser “objeto” de una determinada intervención política. Para la política pública, los indígenas son un grupo prioritario debido a que evidencian altos índices de pobreza. Respecto de lo segundo, son vistos —aceptándolo algunos o negándolo otros— como un movimiento social, porque

⁶ Cf. Martín Hopenhayn, 1999.

existe una lucha que busca el reconocimiento de las naciones al interior del país y la actitud de pueblos que reivindican derechos políticos, civiles y sociales. Políticos ya que se expresan en la demanda por autonomía y territorio, en el derecho a elección y reconocimiento de sus autoridades. Civiles ya que se exteriorizan en el derecho a la representatividad de sus organizaciones, los cuales se manifiestan en la búsqueda del reconocimiento a sus formas de vida, a su lengua, a su cultura. Sociales porque demandan acceso a la educación, al trabajo, a la salud, a la previsión, entre otros.

La oferta pública define a los indígenas como grupo prioritario considerando sus componentes identitarios, es decir desde su comunidad. Dicha oferta pretende establecer “relaciones diádicas” con la comunidad al relacionarse con las autoridades de ellas y al mismo tiempo con los comuneros. Es por ello que la ley establece que deben articularse como comunidades y llama a los individuos al “reconocimiento étnico individual”. Estos dos elementos, la interpelación a la comunidad y al ser indígena, son los fundamentos para reponer el principio de discriminación positiva en este contexto de política social. En síntesis, la política social considera lo étnico para definir a un grupo prioritario, definiendo un espacio de participación al reconocer a la comunidad como interlocutor.

La característica de movimiento social fue reconocida por el Gobierno del Presidente Patricio Aylwin, aunque la política social que se les brindó haya tenido un sello participativo-asistencialista, cuestión que se ha perpetuado hasta hoy día. Paradójicamente para el gobierno actual, esta misma política se ha vuelto insuficiente ya que ha permitido reivindicar con más fuerza que ayer el carácter de movimiento social. Esto último releva otro factor que no ha sido considerado en todo su alcance. Lo internacional impulsa el papel de los dirigentes indígenas, cuestión que ha ido emergiendo poco a poco desde el reconocimiento como pueblos por parte de los gobiernos de la Concertación, una vez concluido el gobierno militar.

La encrucijada política más importante que debe ser resuelta en los próximos años, es el tipo de relación que se establecerá entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad en su totalidad. El Estado mantiene la obligación de cumplir con la Ley en términos de procurar los escenarios para que se materialice el desarrollo y el bienestar de los indígenas, lo cual pasa por visualizar el tema de las tierras, las aguas, el acceso a los recursos naturales y la resolución de la cuestión urbana, asunto importante si se considera que cerca del 80% de la población indígena vive en ciudades. En esta dirección, tres son los elementos fundamentales para fortalecer la relación entre el Estado y los indígenas: la existencia de un mecanismo de resolución política de controversias entre desarrollo nacional e identidad cultural; un sistema efectivo de participación indígena en la toma de decisiones; y el fortalecimiento de una legislación favorable para los derechos del mundo indígena⁷.

Las vías de entendimiento entre el Estado y los pueblos indígenas, pasan por adoptar un principio fundamental de política hacia el mundo indígena en términos que sea una auténtica política de Estado, es decir, una acción coordinada entre los poderes ejecutivo, legislativo, judicial y otras instancias tales como los municipios y los gobiernos regionales. A estas alturas, organismos como la CONADI ya no logran por sí solos responder a los desafíos que se le imponen, dado que éstos son de carácter transversal e involucran a distintos sectores de la administración pública y la política social. Se trata de una actitud política que deberá estar presente en los distintos ministerios, intendencias, gobernaciones y municipios del país. Sobre esto mismo, es crucial establecer asesorías de expertos interculturales indígenas, capaces de establecer los puentes entre esas entidades y las comunidades indígenas⁸.

La circunstancia política que permitió atenuar el conflicto indígena en el país hasta mediados de los años noventa, es la decisión de tres gobiernos sucesivos de evitar la mercantilización de los componentes sociales y culturales y de los patrimonios indígenas en el país, mediante la aprobación

⁷ Véase Domingo Namuncura, 2001.

⁸ *Idem*.

de un marco legal y de una institucionalidad que trabaja en el horizonte de la multiculturalidad. Dichos gobiernos han abierto espacios en los que se han podido reactualizar los pactos de lealtad entre los miembros constitutivos de los pueblos. También se han abierto espacios a la expresión pública de dicha multiculturalidad, favoreciendo el proceso con asignaciones presupuestarias que no conocen referente en la historia del país. Para el caso mapuche, la recuperación de cerca de 170 mil hectáreas que se han incorporado al patrimonio mapuche en los últimos años es un hecho relevante. Lo mismo respecto de la recuperación de derechos de aguas ancestrales en los casos de los pueblos aymará y atacameño o el inicio del proceso de restitución de tierras para el pueblo rapanui.

Hasta un cierto momento, hubo puentes de comunicación entre el mundo indígena y el Estado y sus gobiernos, permitiendo establecer relaciones de confianza que se materializaron, entre otros casos, en la firma del Acuerdo de Nueva Imperial en 1989. Más aún, se llegó a discutir con transparencia el problema de los recursos fiscales y la creciente demanda indígena por participar adecuadamente del proceso de crecimiento económico nacional. De hecho, el modelo de “crecimiento en equidad” ha orientado por varios años las decisiones estatales en los temas más candentes del desarrollo del país.

Pareciera que se han cumplido etapas y en el momento del quiebre de las confianzas, resurge el hecho que “la crisis en el ámbito de las relaciones entre pueblos indígenas y Estado proviene, fundamentalmente, de un hecho cuya magnitud sigue pendiente en la sociedad: la colisión entre proyectos de modernización industrial y productiva y las culturas ancestrales”⁹. De hecho, el proyecto hidroeléctrico Ralco en la cuenca alta del río Biobío marcó el punto de quiebre entre el mundo indígena y el gobierno.

Por otro lado, la presencia de una clase dirigente indígena ha facilitado la condensación de la predisposición y la voluntad colectiva largamente acumulada en las comunidades. Ellos han construido un discurso mucho más elaborado de la identidad indígena, que en muchos casos no se han dejado cooptar por el Estado, logrando articular antiguas y nuevas fidelidades con un movimiento social que ha puesto en aprietos en más de alguna oportunidad al ordenamiento republicano. Aquí la institucionalidad ha naufragado frente a la personalidad de muchos de estos líderes, ya que con frecuencia han sido ellos los portavoces de sus pueblos. Como un indicador de esta situación, se puede mencionar el hecho que un determinado dirigente pudo tener más cobertura en los medios de prensa que un ministro o alguna otra autoridad gubernamental.

Se hace necesario intentar aplicar nuevas formas políticas que reconozcan la práctica mediante la cual los pueblos indígenas vuelvan a recuperar su capacidad de demanda y de intervención en la formulación del bien común. Falta, sin embargo, que las comunidades funcionen con los organismos públicos, no sobre la base de un modelo vertical que diluye el tema de la identidad, sino en un intercambio de razones y argumentos del que nadie esté excluido, ni aún los funcionarios del Estado, pero entendido como iguales al resto de los comuneros indígenas. Es decir, falta crear *espacios de producción de igualdad política real* y de formación de opinión pública, ambos entendidos como componentes básicos de lo que se denomina *democracia deliberativa* interpelando a un Estado que, históricamente, ha institucionalizado la desigualdad entre pueblos que habitan un mismo país.

La democracia deliberativa no debe confundirse con la democracia participativa, la que con el tiempo, se ha transformado en un mecanismo mediante el cual se “acercan los pueblos” sólo para efectos de “participar” en elecciones políticas tendientes a elegir a quienes manejarán el Estado. Las deliberaciones entre iguales deberían sustentarse sobre la base de las “comunidades movilizadas” ya que son ellas las portadoras de un reclamo público (local) en las que rigen formas de acción normativamente reguladas¹⁰. Ciertamente, esto lleva a que muchos de los valores colectivos que guían los comportamientos de sus integrantes estén regidos por principios previos y obligatorios. De allí que se puede hablar de un “principio de comunidad” que obliga a las personas a actuar dentro de la

⁹ *Idem.*

¹⁰ J. Habermas, 1998.

colectividad bajo el supuesto implícito de que esos lazos de unidad ya existen con anterioridad a cualquier actitud que respecto a ellos se tome.

Sin embargo, en el marco de las acciones colectivas a gran escala donde la esfera pública —que es lo común que interconecta a los sujetos colectivos— rebasa el marco de las regulaciones normativas locales y tiende a ser fruto de una nueva interacción comunicativa productora de nuevos consensos y normas colectivas. Esta democracia deliberativa debería ser capaz de fusionar dos tipos de acciones por parte de los indígenas: la comunicativa y la normativa. La primera se refiere a que los comuneros deliberan sobre sus acuerdos y puntos de vista para crear discursivamente un horizonte de acción común. La segunda, hace que los acuerdos así producidos cuenten con un carácter obligatorio hacia los sujetos colectivos e individuales que participan en su elaboración. Esto no hace más que recuperar el principio de la preponderancia de lo común por sobre lo individual, propio de las estructuras sociales tradicionales.

En el caso del "actor-indígena", la última década muestra un tipo de rebelión que plantea con mucha fuerza la reivindicación del derecho básico a la igualdad y la posibilidad de reinventar el sentido de lo político. En el fondo, lo que se ha ejercido por los hechos es un derecho positivo que debe asegurar la igualdad ciudadana en algún momento de la historia. Es el derecho a hablar, a ser oído y a ser reconocido por los poderes instituidos. De ahí que las comunidades exijan hablar ante las autoridades de gobierno, quienes han debido y deberán seguir tomando a los comuneros indígenas como interlocutores válidos.

Llama la atención que la demanda por igualdad no ha estado presente en la larga lista de solicitudes al Gobierno, aunque sí se explicita la demanda de igualdad en ejercicio ciudadano a través de una sofisticada estrategia de apropiación simbólica que recurre a la noción de pueblo, a una manera específica de ocupar y entender el espacio, al discurso de asamblea y a la presencia en prensa y televisión. Todo ello, como una manera de cubrir la necesidad de información pública, sin que nadie lo percibiera de esa manera. En alguna forma, se ha creado un espacio público paralelo al oficial, que exige el reconocimiento y busca la solidaridad frente a los problemas que afligen a los pueblos indígenas en Chile.

Una rebelión social es aquella que se desarrolla sobre la base de un proceso de autounificación comunitaria, portadora de un proyecto político con alto grado de autonomía, y que se nutre de la memoria colectiva para proyectar horizontes de acción. En la rebelión mapuche se observa este proceso. Allí se han reunido demandas contingentes con representaciones históricas que confluyen en significar el mundo vivido como una situación de dominación que debe ser abolida. Esto concurre en una profunda carga política de la acción de las comunidades. Pues en su acción, sus simbolismos, su discurso y su manera de escindir el mundo entre *huinca* (el no indígena) y mapuche, hay una recuperación y recreación de la historia, una denuncia del segregacionismo interno que ha acompañado a la vida republicana y una propuesta de democratización del poder, de lo público, de la producción de lo común¹¹.

En este marco, la rebelión social mapuche emana de estructuras propias y ancestrales, que impugnan la tendencia a mercantilizar los elementos básicos que aseguran la integración simbólica de la cultura. Entre tales elementos se encuentra la tierra, el agua, el aire, el subsuelo y los recursos, entre otros. La Tierra deja de ser un factor eventual y demandado de apropiación material, y se convierte -como siempre lo ha sido- en el factor determinante que asegura la identidad, explica el pasado, ayuda a proyectar el futuro y engarza con la integración simbólica de un pueblo.

En este sentido, la rebelión mapuche a ojos de quienes la protagonizan, no constituye un "conflicto" o un "problema", como lo califica el Estado, el Gobierno, las empresas o el resto de la población no mapuche. *Rebelión* es la calificación que hacen del proceso los propios actores y *conflicto* es la apreciación que tienen aquellos que no hacen parte de la memoria colectiva de un

¹¹ Sobre el concepto de "rebelión social", véase Álvaro García Linera, 2001; y Rodrigo Valenzuela, 2001a.

pueblo. En este contexto, las políticas públicas han estado actuando frente a una demanda material mapuche explícita, que incluye tierras y otras oportunidades de igualdad y acceso al desarrollo y al bienestar. Es decir, se ha reaccionado ante la demanda por *apropiación material*. Sin embargo, se ha producido un rezago en relación a la demanda de *apropiación simbólica*. La lucha por la tierra, por el territorio ancestral, por el reconocimiento constitucional, por la ratificación de los acuerdos internacionales, entre otros, incorpora estos antecedentes.

El conflicto indígena tal como la hemos conocido hasta ahora, ha sido en primer lugar un conflicto de apropiación simbólica, una lucha por repositonar las estructuras de representación y significación del mundo. Por lo mismo, su comprensión debe buscarse no sólo en documentos formales sino también en otros símbolos que produce la rebelión y que producen la rebelión. Entre ellos, el uso de la lengua que se hace cada vez más “pública” llegando incluso a los medios de comunicación, a las asambleas y a los encuentros con el gobierno. También la dinámica en que los movimientos indígenas cubren el territorio, movilizándolo desde la costa hasta la cordillera y desde el norte hasta el sur. Si bien todo esto puede ser asumido como un “folklorismo” o como una anécdota, frente a una estructura social mayor, no es menos cierto que la lengua, la cultura, la visualización de un territorio y el acuerdo con las comunidades, son bases importantes que definen un nuevo tipo de ciudadanía, la que hasta ahora ha estado diferenciada irreductiblemente de lo que la rodea y la domina. Lo que importa es cómo es leída e interpretada cada señal y cómo, en última instancia, es significada por el colectivo. Semejante proceso tiene todas las características de ser una construcción de ciudadanía indígena, cuya vitalidad fecunda o existencia efímera se medirá en los próximos años.

Entender estos componentes es fundamental para la superación del “conflicto” indígena en el país. Se debe concluir que se trata de actores que, autodefinidos como pueblos, desentieran o recrean un parentesco ampliado, capaz de crear un efecto de atracción sobre ciertos sectores poblacionales. Por lo mismo hay que señalar que el componente indígena urbano no es de bajo perfil en la discusión global de estos problemas. Precisamente porque padecen, con otros, los efectos más excluyentes de la modernización, recurren a una identidad que vincula la exclusión actual con la dominación y sumisión históricas.

Los pueblos indígenas resignifican su historia y se ubican en un mundo complejizado por la globalización económica y la crisis de sustentabilidad actual. Cada vez más, se sitúan dentro del discurso de la sustentabilidad, de la globalización, de la democracia; se posicionan frente a las estrategias de control de sus territorios y de los instrumentos normativos, entre las cuales cuentan a las convenciones y protocolos internacionales, las legislaciones nacionales, los mecanismos de “desarrollo limpio” y de implementación conjunta, de compensaciones de daños. Así, reafirman sus derechos, reclamando autonomía, identidad y territorio.

Ante ello, la política pública no ha respondido con la misma celeridad ni en la misma dirección que los propios pueblos indígenas. En este proceso, están pendientes cuestiones tales como: su derecho a la tierra, al territorio y sus recursos; sus sistemas de valores y creencias; la misma diversidad étnica al interior de cada Estado; la rápida evolución que ha tenido la normativa internacional a este respecto; el conocimiento tradicional de estos pueblos; y, sobre todo, los aprendizajes que estos pueblos pueden compartir respecto de sus experiencias exitosas de sustentabilidad social y ambiental.

B. El escenario político-institucional y los pueblos indígenas

El siglo XX fue, en general, poco esperanzador para los pueblos indígenas en Chile. Tanto por los proyectos de homogenización cultural que se impulsaron como por la expropiación, a manos del Estado o de la empresa privada, de los principales activos y posesiones de los pueblos indígenas. Esto trajo como consecuencia un deterioro tanto en términos de ciudadanía cultural como de posibilidades de bienestar.

Solo en la última década del siglo XX se inició un período de recomposición de las relaciones políticas, sociales, culturales y económicas entre los pueblos indígenas y el Estado. Los gobiernos de la Concertación se encargaron de inaugurar un nuevo período de convivencia en el país. Aún así todavía existen sentimientos encontrados entre los indígenas, la sociedad y el Estado. Hay tensiones y conflictos, dudas y desconfianzas y tanto más se ha avanzado en la agenda política, más rápido ha sido el cambio en las relaciones entre estos segmentos. No obstante la buena disposición política de algunos sectores, las principales demandas históricas del mundo indígena han quedado pendientes. El reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y la ratificación del Acuerdo N°169 de la OIT, han quedado entrabados principalmente por las condiciones impuestas por la oposición política y una estructura legislativa que dificulta estos cambios.

Por otro lado se ha llegado al convencimiento que el Estado cree que el lineamiento de una política pública a este respecto, arranca de la certeza que ellos gozan de plenos derechos, no únicamente como individuos y ciudadanos de la República, sino como pueblos en sí mismos. Si bien éste es un elemento clave en la relación Estado / pueblos indígenas, aún falta crear los mecanismos que aseguren su integración real a la nación. Por sobre todo se debe favorecer el hecho que ellos puedan mantener sus características culturales, su lengua, sus creencias y religiones.

La Ley N°19.253, desde su aprobación en 1993, generó expectativas muy sentidas en el movimiento indígena. Los problemas acumulados hasta 1990 encontraron vías institucionales a partir de esta Ley y de la institucionalidad a la que dio origen. Sobre esta base se abordaron las primeras soluciones. Sin embargo, todo indica que los acuerdos políticos adoptados con ocasión de la democratización del país en 1990 —entre los cuales el más importante es el *Acuerdo de Nueva Imperial* de 1989— se han agotado cuanto más se ha avanzado en la década de los años noventa y cuanto mayor ha sido la expresión de demandas de parte de los pueblos indígenas. La agudización comenzó a experimentarse a partir de 1997 a propósito de los conflictos emergentes en materia de megaproyectos (mineros, hidroeléctricos y forestales, principalmente). La desconfianza del movimiento indígena hacia los gobiernos se instaló desde entonces y de parte de los indígenas cada vez más, respecto de la voluntad del Poder Ejecutivo cuanto a preservar, respaldar y dar continuidad a la nueva ley y sus implicancias.

Esto explica que hayan surgido los primeros síntomas de un “quiebre de confianza” en la relación con el Estado. No debe olvidarse la fuerte intervención política que se ejerció desde el Gobierno sobre la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), tras lo cual se removió a más de un Director Nacional de la Corporación, ante la imposibilidad de los dirigentes por revertir la situación. Los procedimientos no contemplaron un debate sobre la crisis al interior del Consejo Nacional de la institución, que podía intentar construir consensos mínimos con los dirigentes indígenas, consejeros y otros, para materializar cambios que todos veían como necesarios. Hoy la CONADI enfrenta problemas de legitimidad frente al movimiento indígena, y algunos dirigentes de dicho movimiento han expresado dudas de que la institución pueda ser un actor relevante en el tema del desarrollo de los pueblos indígenas a nivel nacional.

En los últimos años, la CONADI se ha visto sobrepasada por las reivindicaciones indígenas, con lo que se produce una brecha entre oferta estatal y la creciente demanda de los pueblos indígenas del país. La Corporación ha contado con recursos escasos y, cada vez más, se ha hecho evidente su inadecuada estructuración territorial y funcional, generando problemas de competencia entre la Dirección Nacional, las Subdirecciones (Norte y Sur) y el Consejo de la Corporación. Estas dificultades se visualizaban, específicamente, en las tensiones producidas entre *lo corporativo* y *lo reivindicativo*.

Debe recordarse que en Chile no existe una instancia “gremial” en la que se ventilen las reivindicaciones indígenas ante el Estado. En el mundo de los trabajadores, por ejemplo, existe la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) que goza de autonomía desde el mismo momento en que puede elegir a sus dirigentes mediante votación democrática. En la institucionalidad actual para

atender los asuntos indígenas en el país, en cambio, estas dos funciones se confunden en un solo organigrama (CONADI). Bien podría plantearse la necesidad de separar ambas funciones, reservando las tareas administrativo-técnicas a CONADI y las político-reivindicativas a otra instancia equivalente a la CUT en el mundo indígena. Esta formulación probablemente facilitaría la individualización de los directivos, ya que en el primer caso el director no necesariamente debe ser un representante indígena, mientras en el segundo caso sería una condición necesaria.

Junto a lo anterior, surge otro tema que puede ser calificado como crítico, a saber, la tardía e ineficaz utilización de instrumentos de desarrollo contemplados en la Ley Indígena. Esto se traduce, por ejemplo, en la declaratoria de Áreas de Desarrollo Indígena (ADI) en el país. Primero se decretan 3 de ellas (1997) y durante años -quizás hasta hoy- el aparato público no logra una aplicación que se corresponda con las expectativas de los movimientos indígenas. Luego se crearon dos más (1999) con los mismos procedimientos y resultados. En una situación parecida se encontraría el Plan Trienal de Desarrollo Indígena, concebido en 1997 y cuya aplicación se entorpeció por falta de instrumentos para materializarlo. Sin embargo, quizá la principal dificultad ha sido la lenta incorporación de la variable étnica en la definición de tareas por parte de organismos públicos, como mecanismo para hacer efectivo el principio de la “discriminación positiva” en las políticas sectoriales. Todo esto redundaría en un desconocimiento de la Ley Indígena de parte del Estado, especialmente en lo referido a una multiplicidad de resoluciones de entidades públicas en las cuales no se hace mención al tema indígena. La traducción directa que se puede hacer de estos componentes, es que aún muy avanzada la década de los años noventa, aún faltaba mucho por plasmar el espíritu y la letra de la Ley Indígena.

La Ley generó más expectativas que las que pudo absorber, sobre todo desde 1997 en adelante. Su promulgación y aplicación logró hasta ese año constituirse en el marco a través del cual se canalizaron y regularon los conflictos acumulados en años y décadas precedentes. Sobre esto, el eje de la crítica ha girado en torno a tres sentidos por lo menos. Primero, en relación a la mala e ineficaz aplicación efectiva de instrumentos para el desarrollo. Segundo, en relación con los escasos recursos destinados para cubrir la aplicación de los instrumentos estipulados en la ley; y en tercer lugar, en términos del cumplimiento de la ley en beneficio de los pueblos indígenas. Si en una primera etapa las comunidades y las organizaciones percibieron que era más eficiente enfrentar sus problemas usando los recursos de la ley, operando con ella a pesar de sus limitaciones, el desencanto posterior, por falta de resultados esperados, llevó a otro tipo de movilizaciones más confrontacionales y radicalizadas.

Cada vez más, se hizo evidente que la implementación de megaproyectos afectaban tierras y patrimonios indígenas. En el contexto de las comunidades del norte del país, surgieron reclamaciones específicas de parte de las comunidades respecto del acelerado proceso de pérdida de los recursos hídricos en razón del incremento de las inversiones mineras (privadas y públicas). En la zona mapuche, el Gobierno decretó la creación de la primera ADI en el país, el mismo día en que se inauguraba la central hidroeléctrica Pangué, ubicada en la misma cuenca y aguas abajo del Proyecto Ralco (Octava Región). Pangué, según denuncias de organismos no gubernamentales hechas a partir de 1991, era la “punta de lanza” de una gran inversión energética que ENDESA proyectaba realizar en ese río. Años después, con la consolidación del proyecto Ralco, esta realidad se materializaría transformando a “Ralco” en un hecho emblemático de la postura confrontacional del movimiento social mapuche en Chile.

Especial consideración merecen las demandas por tierra y territorio, puesto que es el eje de integración simbólica de los pueblos indígenas. Esto torna especialmente sensible el tema. Existen más de trece cuerpos legales¹² que han definido las formas de demarcación, ocupación, división y

¹² Ley N°4.169 (1927) sobre División de las Comunidades Indígenas que podía solicitar cualquier comunero. Ley N°4.802 (1930) que suprimió la Comisión Radicadora de Indígenas creada en 1866 y 1883. Este cuerpo legal creó los Juzgados de Indios, cuyo objetivo era lograr la división de las comunidades. Ley N°4.111 (1931) que autorizó la división de las comunidades indígenas en aquellos

reconocimiento de las tierras indígenas que determinan una compleja trama de trámites legales, procedimientos, reivindicaciones y demandas que permanecen hasta hoy día. La situación más compleja desde la perspectiva legal, sigue siendo la mapuche, tanto por el número de leyes que los han afectado (desde 1850 a la fecha) como por la ubicación de las tierras (desde la Octava a la Décima regiones) y la diversidad de conflictos que pueden identificarse en una misma comunidad. Según un informe de CONADI, la aplicación de éstos y otros cuerpos legales genera una trama compleja de situaciones jurídicas que, en lo sustancial, no logran dar respuesta adecuada a las reivindicaciones territoriales históricas, lo cual deriva en varios tipos de conflictos. Entre estos últimos, para el caso mapuche se destacan a lo menos tres de mayor relevancia¹³:

- Conflictos derivados de acciones de recuperación de tierras que hoy están en manos de particulares y que son parte de los Títulos de Merced otorgados durante la Radicación y los años posteriores. Esta misma situación es calificada por los no indígenas y particularmente por la prensa como tierras “ocupadas”.
- Conflictos derivados de las antiguas reivindicaciones de tierras basadas en algún antecedente jurídico, como es el caso de las llamadas “tierras antiguas” que no fueron consideradas dentro de los deslindes de los Títulos de Merced y que hoy se demandan para ampliar la superficie predial y comunal.
- Conflictos derivados de la aplicación de la Reforma Agraria, situación que dejó a ciertas comunidades en litigio entre ellas, a lo cual se suman ocupaciones, reasentamientos y uso de tierras por indígenas que no son miembros de la comunidad.

Otro ejemplo de apropiación simbólica no consumado lo constituye la aprobación de la Ley N°19.638 sobre libertad religiosa y de culto (1999), en la que se fijan normas que determinan la constitución jurídica y el funcionamiento de las iglesias y organizaciones religiosas en el país. A este proceso al cual no fueron convocados los representantes de los pueblos indígenas. Es de conocimiento general que los indígenas chilenos practican religiones particulares cuya especificidad no fue definida de manera explícita en la ley de libertad religiosa. Una anécdota cuenta que se encontraba un Obispo chileno con dirigentes mapuches urbanos de la Quinta Región. Éstos le habrían solicitado que invitara a una *machi* a la celebración del *Te Deum*, en consideración que los demás representantes de las religiones que se profesan en Chile, ya habían sido convocados. El Obispo les replicó sobre la imposibilidad de tal medida en razón que "religión" es un vocablo cuyo origen etimológico viene del latín "*religere*", que se traduce (entre otras acepciones) como "la relectura de las escrituras". El Obispo les hizo saber a los dirigentes que el pueblo mapuche fue un pueblo ágrafo, es decir, sin escritura, por tanto sus creencias no constituirían una religión. Por ello no podría una *machi* asistir al evento señalado.¹⁴

Según la normativa aceptada internacionalmente, ningún Estado está en la actualidad en condiciones de negar la posibilidad que un sistema religioso se consolide sobre la base de este tipo

casos en que era solicitada por un tercio de los integrantes de una comunidad. En el Artículo 54 se establece que una persona es indígena cuando pertenece a una familia cuyo jefe es miembro-copropietario de una comunidad de indígenas que tiene una Merced de Tierras. Quedaban exceptuados los indígenas que habían cumplido con la ley de instrucción primaria obligatoria. *Ley N°14.511* (1960) decreta que el Presidente de la República tiene facultades para expropiar terrenos de propiedad indígena. Crea los Juzgados de Letra Indios que modifican las funciones de los Juzgados de Indios formados en 1930. *Ley N°16.640* (1967) o Ley de Reforma Agraria en la que se incorpora a los mapuches a los beneficios de la Reforma Agraria. *Ley N°17.729* (1972) decreta la “comunidad indígena indivisa”, momento a partir del cual se permite la división de una comunidad indígena sólo a condición que sea solicitada por el total de los miembros de dicha comunidad. *Ley N°2.568* (1978) establece que la división de una comunidad indígena puede ser solicitada por cualquiera de sus miembros y dispone que “a partir de la división dejan de considerarse tierras indígenas e indígenas sus dueños”. *Ley N°19.253* (1993) establece normas sobre protección fomento y desarrollo de los pueblos indígenas de Chile. El cuerpo legal crea la Corporación de Desarrollo Indígena.

¹³ CONADI, 1996.

¹⁴ Los pueblos indígenas mantienen una relación cosmogónica especial con la tierra, sus recursos y el territorio que ocupan, estableciendo un vínculo particular con la naturaleza, desde donde arranca la definición de su sistema religioso. Ésta es su identidad básica. Las culturas *grafas* han generado sistemas *antropocéntricos*, es decir a partir de la figura humana, en el caso de las culturas *ágrafas*, se conocen sistemas *biocéntricos*, centrados en la figura de la naturaleza.

de identidad. Precisamente, el término pueblo no responde a la idea de una población definida estadísticamente. Pueblo es una cultura, una identidad y una organización social propia, sistema que logra estructurarse y subsistir en función de definiciones específicas en lo que tiene que ver con las creencias, la religión y el culto vernacular. La ley escrita bajo ningún punto de vista puede ir más allá de la costumbre, de la práctica consuetudinaria. El Artículo 8° de la ley indígena, establece este punto, la Constitución Política de Chile no. Es decir, en el ámbito sociopolítico y cultural el Estado se reconoce homogéneo y, en el ámbito religioso se reconoce tolerante, aunque la ley de libertad de culto nada dice de los sistemas religiosos indígenas. Para interpretar la Ley indígena y la de libertad religiosa, es importante tener presente la tendencia actual hacia el reconocimiento de la pluriculturalidad y multiétnicidad del Estado.

C. Derechos indígenas, participación e inclusión social

Uno de los principales desafíos del proceso de democratización es recuperar la capacidad de incluir a los actores sociales excluidos. Una de las fórmulas propuestas ha sido evitar la concentración de poder político y la homogeneización cultural y de estilos de vida. Por otro lado, se ha tratado de estimular el respeto a la diversidad cultural, el pluralismo de valores y la mayor autonomía de los sujetos. El desafío, tal como lo ha planteado la CEPAL, es compatibilizar la igualdad de oportunidades y el respeto a las diferencias, es decir, anteponer como prioridad el ejercicio de los derechos civiles, políticos, sociales y culturales. Civiles porque se trata de la autonomía de los sujetos para decidir, individual o colectivamente, sobre sus vidas y sus valores sin coacción. Políticos porque se trata de dar cabida en los procesos decisorios a los distintos actores sociales y de repartir democráticamente esta participación. Sociales y culturales, porque se aspira a compatibilizar la igualdad de oportunidades con el respeto a la diferencia¹⁵. El tema indígena adquiere relevancia en este contexto, pues exige precisamente un equilibrio entre igualdad de oportunidades y respeto a la diferencia.

En los debates sobre políticas para el desarrollo de los pueblos indígenas destacan conceptos como los de acción y discriminación positiva, de un lado, y autogestión del desarrollo, por el otro. El *principio de discriminación positiva* reconoce que los pueblos indígenas han sido y son discriminados al interior de la sociedad, de modo que la ley procura lograr una *igualdad real* por sobre la *igualdad formal* en favor de ellos. Esto supone hacer un *reconocimiento explícito de su presencia* en cada lugar donde estén presentes. El principio de *autogestión del desarrollo*, supone sistemas de participación política y social en que se garanticen las formas solidarias y autogestionarias, tradicionales y propias de los pueblos indígenas. Subyace aquí la idea que el desarrollo no puede ser realizado más que por los propios involucrados.

En el ámbito internacional hoy se aceptan como un hecho indiscutible *los principios del respeto y la participación*, señalándose una tendencia clara hacia un punto en el cual la cuestión de las minorías ya dejó de ser el paradigma que permitía definir su situación nacional. En este sentido, el Convenio N°169 de la OIT, alude en sus párrafos más importantes, al *respeto debido* hacia la cultura, la religión, la organización social y económica y la identidad propia de los pueblos indígenas. Alude al respeto a la participación y establece que los gobiernos deben asumir con ellos la responsabilidad de desarrollar acciones para proteger sus derechos y garantizar su integridad, consultándoles cada vez que se implementen medidas susceptibles de afectarles directa o indirectamente y establecer los medios a través de los cuales puedan participar libremente en la adopción de decisiones.

Dado que en la actualidad no existe reconocimiento constitucional para estos pueblos en Chile, es importante garantizar su derecho a participar en todos los niveles institucionales para

¹⁵ Véase CEPAL, 2000.

evitar la marginación. Y dado que una parte significativa de la población chilena es indígena, deben hacerse explícitas las normas que aseguren y protejan su derecho a la participación. En este punto el proceso que condujo a la Ley N°19.638, debió ser explícito en relación con los pueblos indígenas chilenos.

Ligado a lo anterior, emerge la cuestión indígena urbana como otro de los asuntos críticos en la gestión política de los gobiernos, dada la proporción de la población indígena actualmente asentada en las ciudades. Ya se ha mencionado la disparidad existente entre el porcentaje del presupuesto CONADI destinado a cubrir la demanda urbana y la rural, en desmedro de la primera. A esto se suma el hecho de que el Proyecto BID/ORIGENES -probablemente la inversión directa más importante que se ha hecho en beneficio de esta población- excluye expresamente a los urbanos. Más aún, la Ley indígena se sustenta en valores y percepciones que conciben "*lo indígena*" como "*lo rural*", con omisión casi absoluta de la realidad urbana. De hecho, este cuerpo legal protege las tierras y promueve el desarrollo de los indígenas y de sus comunidades de manera específica, pero respecto de los indígenas urbanos el tratamiento legal es deficiente y marginal.

Para fundamentar esta última afirmación conviene indagar en el tratamiento jurídico hacia los indígenas urbanos que preveen las categorías señaladas por la Ley Indígena en vigencia. Al efecto, la Ley ha distinguido como agrupaciones y sujetos de derecho a las etnias indígenas, a los indígenas, a las comunidades y a las asociaciones indígenas. A su vez, diferencia entre *indígenas*, *indígenas urbanos* e *indígenas migrantes*.¹⁶

Según la Ley, son *indígenas urbanos* aquellos que, reuniendo los requisitos establecidos en el Artículo 2°, se autoidentifican como tales y que residen en un área urbana del territorio nacional. En tanto que son *indígenas migrantes* aquellos que, reuniendo los requisitos precedentes, tengan un domicilio permanente en una zona rural no comprendida en las comunidades indígenas huilliches de la Décima Región, las comunidades andinas de la Primera Región, comunidades atacameñas de la Segunda Región, Isla de Pascua o en el extremo sur donde habitan los indígenas de los canales australes¹⁷.

Distinguir si un indígena proviene de una zona rural (propriadamente indígena) o si está domiciliado en una zona urbana o es migrante, tiene importancia desde un punto de vista legal, ya que una u otra condición le permitirá acceder a ciertos beneficios y derechos establecidos en la Ley. En este sentido se pueden distinguir algunas diferencias legales en lo relativo a las instancias de participación indígena, los derechos de las personas jurídicas reconocidas, la protección, ampliación de las tierras indígenas y en la conceptualización del "etnodesarrollo" indígena. La instancia legal dada para la participación de los indígenas urbanos o migrantes es la *asociación urbana o migrante*, respectivamente. Éstas constituyen la forma de organización social, desarrollo cultural, apoyo y mutua protección y ayuda entre los indígenas urbanos y migrantes. En tanto que a los indígenas rurales se les reconoce el derecho para constituir *comunidades indígenas y asociaciones indígenas*¹⁸.

No obstante que tanto la comunidad como la asociación indígena pueden cumplir objetivos similares y constituir un instrumento de desarrollo para sus integrantes, la Ley excluye a las asociaciones indígenas de ciertos beneficios. La Ley no permite, ni aún bajo ciertas condiciones, la adquisición de tierras por parte de las asociaciones indígenas urbanas, lo mismo en lo relativo a los

¹⁶ Es *indígena* toda persona de nacionalidad chilena que se encuentre en algunos de los casos especificados en el Artículo 2° letras a, b, o c. Para tener la calidad de indígena, resulta importante la relación de la persona con la tierra indígena. Esta vinculación sigue constituyendo el elemento definitorio por antonomasia. Es así que la calidad de hijo estará dada no por un hecho biológico o cultural, sino por el hecho de descender de habitantes originarios de las tierras indígenas establecidas en los números 1 y 2 del Artículo 12. Estos artículos excluyen a aquellos que son descendientes de indígenas urbanos que por generaciones han carecido de tierras indígenas y, aquellos que viviendo en las urbes, no practican de una forma habitual ciertas manifestaciones de su cultura, exteriorización que difícilmente realizan quienes son discriminados por sus vecinos por el sólo hecho de tener un nombre indígena o poseer rasgos que denotan su pertenencia étnica.

¹⁷ Artículos 60°, 62°, 66° y 72° de la Ley Indígena a que hace referencia el Artículo 75°.

¹⁸ Artículos 9° y 36° de la Ley, respectivamente.

mecanismos que favorecen la ampliación de tierras. Asimismo, y no obstante que el Artículo 19° reconoce el derecho de los indígenas a ejercer comunitariamente actividades en espacios territoriales de uso cultural o recreativo que sean propiedad del fisco, sólo se faculta a la comunidad indígena para solicitar la transferencia a título gratuito de estos inmuebles, derecho del cual nuevamente quedan excluidas las asociaciones indígenas urbanas.

La Ley establece diferencias en el tratamiento de lo rural y lo urbano, en un contexto en el cual lo segundo prácticamente constituía una realidad desconocida al momento de redactar el cuerpo legal hoy vigente. Por ello, los resultados arrojados por el Censo de 1992 sobre los pueblos indígenas, con todos los ajustes metodológicos que éste requiere, debiera provocar una reacción de parte del Estado en orden a adecuar la legislación a la realidad indígena urbana. Esta adecuación debiera considerar, entre otras variables, las siguientes:

- el análisis de la conveniencia o inconveniencia cultural de mantener las diferencias legales señaladas;
- la alta concentración indígena urbana como criterio de definición de las áreas de desarrollo indígena;
- el fortalecimiento de la representación de los indígenas urbanos en las instancias del Estado y, en particular, en el Consejo de CONADI;
- la reestructuración administrativa de CONADI en orden a fortalecer la representación de este organismo en la zona central del país, donde hoy sólo se cuenta con una Oficina en la ciudad de Santiago y una representación de enlace en la Quinta Región, dotada de escaso personal para atender, aproximadamente, a la mitad de la población indígena de Chile;
- la formulación de planes y programas de fomento a las culturas indígenas en las ciudades;
- el desarrollo de un sistema de educación que tenga presente que las áreas de alta densidad indígenas en Chile, son algunas ciudades o algunas comunas al interior de la metrópolis; y
- la necesidad de establecer una "política indígena" que asuma el cambio sociodemográfico experimentado en las últimas décadas, tendiente a la definición y aplicación de una "estrategia de desarrollo urbano".

Por último, se debe mencionar la situación de los *derechos de ausentes*. A este respecto la Ley establece una indemnización para aquellos indígenas que quedaron al margen de derechos hereditarios sobre tierras que fueron entregadas a comunidades indígenas y que, por su alejamiento de la comunidad hacia zonas urbanas no fueron considerados en el reparto. En la actualidad existe una cifra cercana a las 9 mil personas que han obtenido el reconocimiento judicial de acceder a la indemnización, si bien hasta la fecha el Estado no ha dado curso al pago respectivo. Paralelamente, la Ley de Presupuesto consideró sólo el avalúo fiscal de las tierras indígenas como base de cálculo de la indemnización, el cual es bajísimo por estar exenta del pago de contribuciones, existiendo casos de indemnización de \$700 (setecientos pesos) por hectárea, lo cual es irrisorio en cuanto a precios de mercado.

Por último, cabe mencionar que junto a la emergencia de nuevas áreas de conflicto derivadas de megaproyectos en territorios indígenas ancestrales, tanto públicos (*By pass* de Temuco, carretera de la costa) como privados (central Ralco, Celulosa Celco y otros), se constata en la segunda mitad de la década de los años noventa, una reactivación de la demanda por reconocimiento constitucional y por la ratificación del Acuerdo N°169 de la OIT. Esto implica una demanda de apropiación simbólica, vale decir, del reconocimiento de las poblaciones indígenas como pueblos. Ambas materias han sido sometidas en varias oportunidades a consideración del Congreso Nacional, y aún no se ha resuelto su aprobación.

Las páginas precedentes han querido mostrar que el problema de la inclusión indígena en los procesos de desarrollo presenta dos grandes desafíos, a saber, conjugar mayor equidad en el acceso al bienestar y a las capacidades productivas, y mayor reconocimiento político de los pueblos indígenas como actores específicos y diferenciados.

Conjugar ambas dimensiones implica un supuesto, a saber, que la mayor equidad socioeconómica tiene como contraparte política la mayor igualdad jurídica y ciudadana. En otras palabras, cuanto más se universaliza un orden institucional en que todos tienen los mismos derechos a ser representados políticamente, y los mismos deberes ante la Ley, y cuanto mejor se distribuye el poder de decisión y deliberación en espacios consagrados para ello, más se puede favorecer un proceso distributivo en el plano de las oportunidades de desarrollo y bienestar.

En este sentido, el rango de ciudadanía incompleta que padecieron por siglos los pueblos indígenas parece ir muy asociado a su condición desfavorable en términos de equidad, medida por ingresos, empleo, educación, salud y otras variables. La desigualdad ciudadana ha ido secularmente entrelazada con la inequidad socioeconómica, en un largo proceso histórico teñido por la colonización, la dominación, la enajenación de recursos y el no reconocimiento del status de ciudadanía plena.

Todo esto plantea hoy otro doble desafío en el campo político. De una parte, garantizar que los grupos y poblaciones indígenas sean parte de una misma normativa universal que garantiza todos los derechos de ciudadanía. Pero de otra parte, los propios pueblos indígenas demandan consideraciones especiales en el campo del derecho, sobre todo por las contradicciones entre el derecho individual propio del orden liberal, y el derecho colectivo reivindicado por los pueblos indígenas; y por la brecha entre formas consagradas de participación política en la democracia liberal, y formas seculares de expresión de demandas que ostentan los pueblos indígenas.

De este modo, parece necesario encontrar el modo de conjugar la dimensión universal de la ciudadanía con la diferencia específica de estos pueblos. De la misma manera que es necesario garantizar un trato equitativo en el acceso a servicios básicos, desarrollo de capacidades y acceso a oportunidades; pero a la vez responder a la demanda de un conjunto de acciones positivas y diferenciadas, que beneficien especialmente a los grupos indígenas para reparar exclusiones históricas y garantizar, luego, una situación más equitativa hacia el futuro.

Por todo lo anterior, no es fácil combinar las demandas de equidad con las de discriminación positiva, y las de igualdad y diferencia en el campo de la ciudadanía y la participación política. Es importante que la diferencia no se convierta en un eufemismo para la desigualdad, vale decir, que la palanca de reconocimiento no acabe sirviendo a aquello que busca revertir: la condición de desventaja histórica de los pueblos indígenas.

Bibliografía

- Aukiñ Wallmapu Ngulam (1997), *El pueblo mapuche: su territorio y sus derechos*. Impresos Kolping, Temuco.
- Aylwin, José (2002), "El derecho de los pueblos indígenas a la tierra y al territorio en América Latina: antecedentes históricos y tendencias actuales". Documento N°2, Programa de Derechos Indígenas, Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de La Frontera. Temuco, Chile.
- 2002 "Informe sobre la situación de los derechos del pueblo mapuche". Programa de Derechos Indígenas, Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de La Frontera. Temuco, Chile.
- Aylwin; José y Eduardo Castillo (1990), *Legislación sobre indígenas en Chile a través de la historia*. Comisión Chilena de Derechos Humanos, Documento de Trabajo N°2, diciembre.
- Barbin, Lucas (1991), "La sociedad fragmentada" en *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, Venezuela, pág.101.
- Castells, Manuel (2000), "El poder de la identidad". Editorial siglo XXI. México.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2000), "Equidad, desarrollo y ciudadanía", 28 Período de Sesiones, Naciones Unidas. México.
- Comité de Ministros Social (CIS) "Bases para un Plan Trienal de Desarrollo Indígena", julio. Santiago.
- Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) (1993), Ley N°19.253 sobre Protección, fomento y desarrollo de los pueblos indígenas en Chile.
- (1996), "Balance del funcionamiento de la Ley Indígena entre 1993 y 1996", Informe Reservado, capítulo 3, "Análisis de los conflictos potenciales". Temuco, Chile
- Memoria anual. Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. Santiago

- ____ (1996), "Balance del funcionamiento de la Ley Indígena entre 1993 y 1996", Informe Reservado, capítulo 3, "Análisis de los conflictos potenciales". Temuco.
- ____ (1999), Memorias anual. Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. Santiago
- Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (1992), "Declaración de Madrid". Segunda Cumbre. Creación del Fondo Indígena. Madrid.
- ____ (1994), "Declaración de Cartagena", Referencia en "Recomendaciones", letra Ñ. Cuarta Cumbre. Cartagena de Indias, Colombia.
- Dirección de Presupuesto (DIPRES), Ministerio de Hacienda (1998), "Evaluación del FTA". Programa de Evaluación de Programas Sociales, Ministerio de Hacienda, Santiago.
- Durston, John (1994), "Libre comercio, integración económica y pueblos indígenas sur-andinos" Documento LC/R.1480, CEPAL, Santiago.
- Dussel, Enrique (1994), "El encubrimiento del Otro". Editorial Plural. La Paz Bolivia.
- García Linera, Álvaro (2001) "Movimientos sociales y formas de autonomía política en Bolivia" en *Tiempos de Rebelión*, Grupo Comuna, Editorial Muela del Diablo, La Paz, Bolivia.
- Habermas, J. 1998, *Teoría de la acción comunicativa*. Editorial Taurus, Madrid, España.
- Hopenhayn, Martín (1999) "Nuevas relaciones entre cultura, política y desarrollo en América Latina" en *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*, Rolando Franco y Armando Di Filippo (Ed.), CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, pp.165-180.
- Mariman, Pedro (1997) "La diáspora mapuche: una reflexión política" en *Liwen* N°4, junio, Anuario del Centro de Estudios y Documentación Mapuche. LOM Editores. Santiago.
- Medina, Javier "Diálogo de sordos: Occidente e indianidad". Editorial CEBIAE. La Paz Bolivia.
- Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) (1995), "Gravedad de la situación indígena", Documento Reservado. Santiago de Chile.
- ____ (1996), "Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional". División Social, Departamento de Información Social, Santiago.
- ____ (2000), "Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional". División Social, Departamento de Información Social, Santiago.
- Movimiento Indígena Chile 2000* (1999), "Elementos para la formulación de una política pública indígena nacional". Santiago
- Naguil, Víctor (1997), "Desarrollo mapuche y derecho de autodeterminación" en *Liwen* N°4, junio, Anuario del Centro de Estudios y Documentación Mapuche. LOM Editores. Santiago.
- Namuncura, Domingo (2001), "Los pueblos indígenas y los desafíos del 2000" en *Políticas Públicas y Pueblo Mapuche*, José Aylwin (compilador). Instituto de Estudios Indígenas, Universidad La Frontera. Ediciones Escaparate. Temuco, Chile.
- Oficina Panamericana de la Salud (OPS), 1987, "Situación de salud de los pueblos indígenas en Chile", Temuco, mecanografiado. Investigación a cargo de Víctor Toledo L.
- Programas de Gobierno de la Concertación, 1989, Programa de Gobierno de la Concertación, Cap. II, punto 5.
- ____ 1994, "Un gobierno para los nuevos tiempos: bases programáticas del segundo gobierno de la Concertación".
- Secretaría General de Gobierno (SEGGOB), 1990, *Introducción al Convenio 169*. Serie Documentos, Santiago.
- ____, 1990, *Borrador de discusión de la nueva Ley Indígena*. Serie Documentos. Santiago.
- ____, 1999, "Mensaje del Presidente Eduardo Frei en Respuesta a las demandas emergentes de comunidades mapuche". 5 de agosto. Santiago.
- Toledo Llancaqueo, Víctor 1997, "Todas las aguas. El subsuelo, las riberas, las tierras. Notas acerca de la (des) protección de los derechos indígenas sobre los recursos naturales y contribución a una política de defensa" en N°4, junio, Anuario del Centro de Estudios y Documentación Mapuche. LOM Editores. Santiago.
- Valenzuela, Rodrigo "Situación de los pueblos indígenas en Chile: caracterización socioeconómica según la Encuesta CASEN de 1996", Documento de Trabajo, Departamento de Evaluación Social, División Social, MIDEPLAN. Santiago.
- ____ "Caracterización y análisis de la política social dirigida a los pueblos indígenas". Informe preparado para el Grupo de Trabajo Interministerial del Comité de Ministros Social, Secretaría Ejecutiva, MIDEPLAN. Santiago. Ms.

- _____ 1999, “La cuestión indígena urbana en Chile”, Documento de Trabajo, Departamento de Evaluación Social, División Social, MIDEPLAN, Santiago. Ms.
- _____ “Pueblos indígenas y MERCOSUR” en *Actas de las Primeras Jornadas de Políticas Sociales del MERCOSUR*, Consejo de Profesionales en Sociología, Buenos Aires, Argentina.
- _____ 2000, “La Ley N°19.638 sobre libertad religiosa y de culto y los pueblos indígenas de Chile”. Documento entregado para publicación al DAP, Santiago. Ms.
- _____ “Situación de los pueblos indígenas en Chile: caracterización socioeconómica según la Encuesta CASEN de 2000”, Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato. Santiago de Chile.
- _____ 2001a, “La rebelión indígena en Bolivia” ponencia presentada en *Actas del Seminario La Cuestión Indígena en América Latina*, Instituto de Investigación y Postgrado, Universidad San Francisco de Asís, La Paz, Bolivia. Publicado en *Diario La Razón*, marzo 16.
- _____ “Políticas públicas para pueblos indígenas en Chile: caracterización y diagnóstico”. Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato. Santiago de Chile.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

políticas sociales

Números publicados

- 1 Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
- 2 Ignacio Irrarázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
- 3 Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
- 4 Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
- 5 Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
- 6 Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
- 7 María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
- 8 Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
- 9 Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
- 10 John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
- 11 Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
- 12 Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.
- 13 Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.
- 14 Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen I, (LC/L.996), noviembre de 1996.
- 14 Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen II, (LC/L.996/Add.1), diciembre de 1996.
- 14 Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Santiago González Cravino, Aspectos sociales de la integración, Volumen III, (LC/L.996/Add.2), diciembre de 1997.
- 14 Armando Di Filippo y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen IV, (LC/L.996/Add.3), diciembre de 1997.
- 15 Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
- 16 Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.
- 17 Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.
- 18 Gustavo Demarco y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.
- 19 Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
- 20 Alberto Etcheagaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.
- 21 Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.
- 22 Arturo León, Las encuestas de hogares como fuentes de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad (LC/L.1111), mayo de 1998. [www](#)
- 23 Rolando Franco y otros, Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies (LC/L.1112), mayo de 1998.
- 24 Roberto Martínez Nogueira, Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico (LC/L.1113), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Gestión de Programas Sociales en América Latina, Volumen I (LC/L.1114), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Metodología para el análisis de la gestión de Programas Sociales, Volumen II (LC/L.1114/Add.1), mayo de 1998. [www](#)
- 26 Rolando Franco y otros, Las reformas sociales en acción: La perspectiva macro (LC/L.1118), junio de 1998. [www](#)

- 27 Ana Sojo, *Hacia unas nuevas reglas del juego: Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa* (LC/L.1135), julio de 1998. [www](#)
- 28 John Durston, *Juventud y desarrollo rural: Marco conceptual y contextual* (LC/L.1146), octubre de 1998. [www](#)
- 29 Carlos Reyna y Eduardo Toche, *La inseguridad en el Perú* (LC/L.1176), marzo de 1999. [www](#)
- 30 John Durston, *Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala* (LC/L.1177), marzo de 1999. [www](#)
- 31 Marcela Weintraub y otras, *Reforma sectorial y mercado de trabajo. El caso de las enfermeras en Santiago de Chile* (LC/L.1190), abril de 1999.
- 32 Irma Arriagada y Lorena Godoy, *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa* (LC/L.1179-P), Número de venta: S.99.II.G.24 (US\$ 10.00), agosto de 1999. [www](#)
- 33 CEPAL PNUD BID FLACSO, *América Latina y las crisis* (LC/L.1239-P), Número de venta: S.00.II.G.03 (US\$10.00), diciembre de 1999. [www](#)
- 34 Martín Hopenhayn y otros, *Criterios básicos para una política de prevención y control de drogas en Chile* (LC/L.1247-P), Número de venta: S.99.II.G.49 (US\$ 10.00), noviembre de 1999. [www](#)
- 35 Arturo León, *Desempeño macroeconómico y su impacto en la pobreza: análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras* (LC/L.1248-P), Número de venta S.00.II.G.27 (US\$10.00), enero de 2000. [www](#)
- 36 Carmelo Mesa-Lago, *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI* (LC/L.1249-P), Número de venta: S.00.II.G.5 (US\$ 10.00), enero de 2000. [www](#)
- 37 Francisco León y otros, *Modernización y comercio exterior de los servicios de salud/Modernization and Foreign Trade in the Health Services* (LC/L.1250-P) Número de venta S.00.II.G.40/E.00.II.G.40 (US\$ 10.00), marzo de 2000. [www](#)
- 38 John Durston, *¿Qué es el capital social comunitario?* (LC/L.1400-P), Número de venta S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), julio de 2000. [www](#)
- 39 Ana Sojo, *Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica* (LC/L.1403-P), Número de venta S.00.II.G.69 (US\$10.00), julio de 2000. [www](#)
- 40 Domingo M. Rivarola, *La reforma educativa en el Paraguay* (LC/L.1423-P), Número de venta S.00.II.G.96 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. [www](#)
- 41 Irma Arriagada y Martín Hopenhayn, *Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina* (LC/L.1431-P), Número de venta S.00.II.G.105 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)
- 42 ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos, 4 volúmenes:
 Volumen I: Ernesto Cohen y otros, *La búsqueda de la eficiencia* (LC/L.1432-P), Número de venta S.00.II.106 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)
 Volumen II: Sergio Martinic y otros, *Reformas sectoriales y grupos de interés* (LC/L.1432/Add.1-P), Número de venta S.00.II.G.110 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)
 Volumen III: Antonio Sancho y otros, *Una mirada comparativa* (LC/L.1432/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.4 (US\$10.00), febrero de 2001. [www](#)
 Volumen IV: Silvia Montoya y otros, *Una mirada comparativa: Argentina y Brasil* (LC/L.1432/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.25 (US\$10.00), marzo de 2001. [www](#)
- 43 Lucía Dammert, *Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina* (LC/L.1439-P), Número de venta S.00.II.G-125 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)
- 44 Eduardo López Regonesi, *Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política* (LC/L.1451-P), Número de venta S.00.II.G.126 (US\$10.00), noviembre 2000. [www](#)
- 45 Ernesto Cohen y otros, *Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso* (LC/L.1469-P), Número de venta S.01.II.G.26 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
- 46 Ernesto Cohen y otros, *Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos, 5 volúmenes:*
 Volumen I: *Proyecto Joven de Argentina* (LC/L.1470-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
 Volumen II: *El Programa Nacional de Enfermedades Sexualmente Transmisibles (DST) y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) de Brasil* (LC/L.1470/Add.1-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
 Volumen III: *El Programa de Restaurantes Escolares Comunitarios de Medellín, Colombia* (LC/L.1470/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
 Volumen IV: *El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile* (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
 Volumen V: *El Programa de Inversión Social en Paraguay* (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
- 47 Martín Hopenhayn y Alvaro Bello, *Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe* (LC/L.1546), Número de venta S.01.II.G.87 (US\$10.00), mayo de 2001. [www](#)

- 48 Francisco Pilotti, Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto (LC/L.1522-P), Número de venta S.01.II.G.65 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
- 49 John Durston, Capacitación microempresarial de jóvenes rurales indígenas en Chile (LC/L. 1566-P), Número de venta S.01.II.G.112 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
- 50 Agustín Escobar Latapí, Nuevos modelos económicos: ¿nuevos sistemas de movilidad social? (LC/L.1574-P), Número de venta S.01.II.G.117 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
- 51 Carlos Filgueira, La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina (LC/L. 1582-P), Número de venta S.01.II.G.125 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
- 52 Arturo León, Javier Martínez B., La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX (LC/L.1584-P), Número de venta S.01.II.G.127 (US\$ 10.00), agosto de 2001. [www](#)
- 53 Ibán de Rementería, Prevenir en drogas: paradigmas, conceptos y criterios de intervención (LC/L. 1596-P), Número de venta S.01.II.G.137 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
- 54 Carmen Artigas, El aporte de las Naciones Unidas a la globalización de la ética. Revisión de algunas oportunidades. (LC/L. 1597-P), Número de venta: S.01.II.G.138 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
- 55 John Durston, Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes. Volumen I, (LC/L. 1606-P), Número de venta: S.01.II.G.147 (US\$ 10.00), octubre de 2001 y Volumen II, (LC/L.1606/Add.1-P), Número de venta: S.01.II.G.148 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
- 56 Manuel Antonio Garretón, Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina. (LC/L. 1608-P), Número de venta: S.01.II.G.150 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
- 57 Irma Arriagada, Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo. (LC/L. 1652-P), Número de venta: S.01.II.G.189 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)
- 58 John Durston y Francisca Miranda, Experiencias y metodología de la investigación participativa. (LC/L.1715-P), Número de venta: S.02.II.G.26 (US\$ 10.00), marzo de 2002. [www](#)
- 59 Manuel Mora y Araujo, La estructura argentina. Evidencias y conjeturas acerca de la estratificación social, (LC/L. 1772-P), Número de venta: S.02.II.G.85 (US\$ 10.00), junio de 2002. [www](#)
- 60 Lena Lavinas y Francisco León, Empleo femenino no Brasil: mudanças institucionais e novas inserções no mercado de trabalho, Volumen I (LC/L.1776-P), Número de venta S.02.II.G.90 (US\$ 10.00), agosto de 2002 y Volumen II, (LC/L.1776/Add.1-P) Número de venta S.02.II.G.91 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
- 61 Martín Hopenhayn, Prevenir en drogas: enfoques integrales y contextos culturales para alimentar buenas prácticas, (LC/L.1789-P), Número de venta: S.02.II.G.103 (US\$ 10.00), octubre de 2002. [www](#)
- 62 Fabián Repetto, Autoridad Social en Argentina. Aspectos político-institucionales que dificultan su construcción. (LC/L.1853-P), Número de venta: S.03.II.G.21, (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)
- 63 Daniel Duhart y John Durston, Formación y pérdida de capital social comunitario mapuche. Cultura, clientelismo y empoderamiento en dos comunidades, 1999–2002. (LC/1858-P), Número de venta: S.03.II.G.30, (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)
- 64 Vilmar E. Farias, Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil, (LC/L.1869-P), Número de venta: S.03.II.G.38, (US\$ 10.00), marzo de 2003. [www](#)
- 65 Ernesto Aranibar Quiroga, Creación, desempeño y eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia, (LC/L.1894-P), Número de venta: S.03.II.G.54, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
- 66 Gabriel Kessler y Vicente Espinoza, Movilidad social y trayectorias ocupacionales en Argentina: rupturas y algunas paradojas del caso de Buenos Aires, LC/L. 1895-P), Número de venta: S.03.II.G.55, (US\$ 10.00), mayo de 2003. . [www](#)
- 67 Francisca Miranda y Evelyn Mozó, Capital social, estrategias individuales y colectivas: el impacto de programas públicos en tres comunidades campesinas de Chile, (LC/L.1896-P), Número de venta: S.03.II.G.53, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
- 68 Alejandro Portes y Kelly Hoffman, Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal, (LC/L.1902-P), Número de venta: S.03.II.G.61, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
- 69 José Bengoa, Relaciones y arreglos políticos y jurídicos entre los estados y los pueblos indígenas en América Latina en la última década, (LC/L.1925-P), Número de venta: S.03.II.G.82, (US\$ 10.00), junio de 2003. [www](#)
- 70 Sara Gordon R., Ciudadanía y derechos sociales. ¿Criterios distributivos?, (LC/L.1932-P), Número de venta: S.03.II.G.91, (US\$ 10.00), julio de 2003. [www](#)
- 71 Sergio Molina, Autoridad social en Chile: un aporte al debate (LC/L.1970-P), Número de venta: S.03.II.G.126, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
- 72 Carmen Artigas, “La incorporación del concepto de derechos económicos sociales y culturales al trabajo de la CEPAL”, (LC/L.1964-P), Número de venta S.03.II.G.123, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)

- 73 José Luis Sáez, “Economía y democracia. Los casos de Chile y México”, (LC/L-1978-P), Número de venta: S.03.II.G.137, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
- 74 Irma Arriagada y Francisca Miranda (compiladoras), “Capital social de los y las jóvenes. Propuestas para programas y proyectos”, Volúmen I. LC/L.1988-P), Número de venta: S.03.II.G.149, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
Volúmen II. LC/L.1988/Add.1-P), Número de venta: S.03.II.G.150, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
- 75 Luz Marina Quiroga, Pablo Villatoro, “Tecnologías de información y comunicaciones: su impacto en la política de drogas en Chile”. Extracto del informe final CEPAL, CONACE”, (LC/L.1989-P), Número de venta: S.03.II.G.151, (US\$ 10.00), octubre de 2003. [www](#)
- 76 Rodrigo Valenzuela Fernández, Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Chile, (LC/L.2006-P), Número de venta: S.03.II.G.167, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)

-
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:
Actividad:.....
Dirección:.....
Código postal, ciudad, país:
Tel.:..... Fax:..... E.mail: