

Pueblos Originarios, Estado y Legislación: Propuestas Legislativas referidas a Materia Indígena (1990-2017)

Juan Esteban Fernández Medone

Escuela de Sociología
Universidad Diego Portales

DOCUMENTO DE TRABAJO ICSO – N° 34 / 2017
Serie Jóvenes investigadores

Santiago, Octubre 2017

Pueblos Originarios, Estado y Legislación: Propuestas Legislativas referidas a Materia Indígena¹

Juan Esteban Fernández Medone²
Escuela de Sociología, Universidad Diego Portales

Resumen

Hemos visto como en los últimos 27 años los gobiernos democráticos han tenido dentro de su agenda – con mayor o menor énfasis – el tema indígena como un tema considerado. A partir de datos recogidos de la Biblioteca del Congreso Nacional y de la Cámara de Diputados, el presente estudio da cuenta de algunas características principales de esta relación tomando como indicador – y objeto de estudio – los proyectos de ley que han ingresado al Congreso y que refieren a materia indígena. Como resultados encontramos (1) que a medida que pasan los años este tema toma mayor protagonismo en la agenda legislativa, (2) este fenómeno parece estar asociado a las coyunturas críticas de cada periodo marcadas por la conflictividad percibida o por la aprobación de normas internacionales. (3) Las preocupaciones por coalición política han sido relativamente similares, y (4) los temas referidos en los proyectos han evolucionado desde la creación de políticas públicas e institucionalidad a derechos colectivos de los pueblos originarios.

Abstract

We have seen how, over the last 27 years, democratic governments have had the indigenous issue on their agenda - with more or less emphasis - as a topic to be taken into account. With data collected from the National Library of Congress and the Chamber of Deputies, the present study shows some of the main characteristics of this relation taking as an indicator - and object of study – the bills that have entered the Congress and which refer to indigenous matters. As results we find (1) that as the years go by, this theme takes on more prominence in the legislative agenda, (2) this phenomenon seems to be associated with the following criticisms of each period due to the perceived conflict or the adoption of international norms. (3) Concerns about the political coalition have been similar, and (4) the themes mentioned in the projects have evolved from the creation of public policies and institutionality to the collective rights of indigenous peoples.

¹ La base de datos utilizada en este estudio fue co construida junto a Camila Peralta, docente de la Escuela de Sociología UDP.

² Sociólogo de la Universidad Diego Portales (2017). Cuenta con experiencia en investigación cuantitativa y cualitativa referida a temas de interculturalidad y pueblos originarios. Como asistente y tesista, ha participado en diferentes instancias de investigación académica en centros como el Observatorio de Desigualdades, el Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (ICSO-UDP) y el Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR). Hoy se desempeña como asistente de investigación de la línea Interculturalidad y Cultura del Observatorio de Desigualdades y en las investigaciones del Laboratorio Constitucional de la Universidad Diego Portales. juan.fernandezm@mail.udp.cl

Introducción

En las últimas décadas hemos visto como alrededor del mundo los países de pasado colonial, y con población indígena dentro de sus territorios, han avanzado progresivamente hacia un paradigma que reconoce los derechos colectivos de dichos pueblos desde una perspectiva no sólo cultural y social sino que desde un plano político. En este sentido, vemos como algunos de estos países han avanzado hacia el reconocimiento del derecho de la autodeterminación de los pueblos, otorgando diferentes grados de autonomía a las minorías étnicas de estos países. Esto, sin duda, se ha visto facilitado por algunas herramientas del derecho internacional que en forma de tratados y convenios han generado condiciones en los países para que de a poco vayan eliminando las desigualdades en torno a los derechos de sus minorías étnicas.

La presente investigación tiene como objetivo dar cuenta del recorrido que ha tenido la actividad legislativa chilena en torno a materia indígena desde 1990 hasta la fecha. Para ello hemos dividido la presentación de resultados en 5 ejes temáticos diferentes. En un primer apartado se pretende dar cuenta de un panorama general de las leyes ingresadas al Congreso en el periodo estudiado. El segundo apartado hace un análisis diacrónico de los diferentes periodos presidenciales que han pasado, dando cuenta de los principales hitos tanto internacionales como nacionales que han marcado la agenda política en materia indígena. La tercera sección analiza los proyectos de ley enviados de acuerdo a la coalición política que figura como autora, buscando posibles tendencias que se hayan mantenido a lo largo del tiempo. Un cuarto apartado hace un análisis de los parlamentarios que más han participado de estos proyectos, dando cuenta de su tendencia política, región de origen y posible relación con población indígena de su distrito. Finalmente, el quinto apartado hace un análisis general de la evolución de los temas que han tratado los proyectos, para finalizar con un análisis más minucioso de 4 proyectos de ley de reforma constitucional para el reconocimiento de los pueblos indígenas.

Es importante destacar que el objeto de estudio de esta investigación son los proyectos de ley ligados a materia indígena ingresados al Congreso Nacional. De igual manera, advertimos que el número de proyectos de ley ingresados por los Gobiernos o coaliciones no es en ningún caso un indicador de efectividad en torno a esta temática. Muchos de los proyectos que ingresan son aprobados tiempo después (años e incluso décadas) y pasan por diversos trámites donde son modificados en forma conjunta con parlamentarios de otras coaliciones. También es importante señalar que en un sistema presidencial como el que rige en Chile, el rol del Ejecutivo en la aprobación de proyectos es crucial, por ello es esperable que se aprueben más mensajes que mociones. Dicho lo anterior, no es el propósito de este documento de trabajo explicar por qué se aprueban algunos proyectos y no otros, sino que más bien se pretende describir la dinámica de envío de proyectos que es un indicador—independiente que sea aprobado o no—del interés de los parlamentarios en la temática. Esta investigación, entonces, se presenta como un estudio exploratorio con fines

descriptivos respecto a la actividad legislativa y algunas de sus características principales en los últimos 27 años.

I. Panorama General

De acuerdo a lo investigado, desde 1990 a la fecha han ingresado 120 proyectos de ley referidos a materia indígena al Congreso Nacional. A continuación se describe el panorama general de estos proyectos de ley.

Tabla 1. Panorama general proyectos de ley

	Total de propuestas	Leyes Aprobadas	Propuestas del ejecutivo	Propuestas parlamentarias	Tasa de propuestas por año
P. Aylwin (1990-1994)	12	7	7	5	3
E. Frei (1994-2000)	8	2	2	6	1,3
R. Lagos (2000-2006)	15	4	2	13	2,5
M. Bachelet (2006-2010)	29	3	8	21	7,3
S. Piñera (2010-2014)	24	3	2	22	6
M. Bachelet (2014-A)	32	0	5	27	8
Total	120	19	25	94	4,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en www.camara.cl

La tabla 1 muestra algunas características generales de los 120 proyectos de ley ingresados. Como se puede observar, la mayoría de estos proyectos ingresan al Congreso durante los últimos tres gobiernos (desde el primer gobierno de Bachelet a la fecha han ingresado 85 de los 120 proyectos de ley, equivalente a un 70,8% del total de proyectos). En lo referente al estado de trámite de los proyectos, vemos que en cuanto a leyes aprobadas prevalece el período presidencial de Patricio Aylwin coincidiendo a la vez, con ser el segundo período donde más propuestas fueron enviadas desde el Ejecutivo al Congreso (solo después del primer Gobierno de Michelle Bachelet donde el ejecutivo ingresa 8 proyectos de ley). Esto es esperable por tratarse del primer gobierno post transición, y del contexto del acuerdo de Nueva Imperial, que analizaremos más adelante. En cuanto a las mociones referidas a temas indígenas vemos una evolución desde 1990 a la fecha, donde ha habido un aumento progresivo de periodo en periodo.

A continuación, la tabla 2 muestra la conceptualización de las diferentes temáticas que tratan los proyectos de ley estudiados, y que serán detallados en las próximas secciones, como también el número de proyectos correspondientes para cada una y la cantidad de ellos que han sido aprobados. Se han definido 5 ejes temáticos centrales: Políticas Públicas, Institucionalidad, Derechos Colectivos, Tierras y Patrimonio Cultural. Como muestra la tabla, las categorías que más proyectos ingresados

tienen son Derechos Colectivos y Patrimonio Cultural, con un 30,0% y 24,2% del total de proyectos, sin embargo, coincidentemente también son las que menos han sido aprobadas: 2 proyectos en total cada una. La categoría Institucionalidad es la que tiene mayor tasa de aprobación, con 8 proyectos publicados, a pesar de ser la segunda más baja en ingreso de proyectos.

Tabla 2. Conceptualización temas tratados en proyectos

	Descripción	Frecuencia	Porcentaje	Aprobados
Políticas Públicas	Refiere a proyectos que por un lado intentan darle a las políticas públicas existentes pertinencia cultural con los pueblos indígenas y que por otro lado proponen políticas públicas nuevas referidas exclusivamente hacia este segmento de la población	23	19,2	4
Institucionalidad	Refiere a proyectos que proponen la creación de diferentes organismos estatales dirigidos exclusivamente para resolver problemas ligados al mundo indígena así como también la firma de convenios internacionales referidos a este mismo tema	17	14,2	8
Derechos Colectivos	Proyectos que aboguen por derechos colectivos de los pueblos indígenas tales como reconocimiento constitucional, cupos especiales reservados en el Congreso, administración de territorios, denominación, derechos lingüísticos etc.	36	30,0	2
Tierras	Proyectos relativos a la entrega, restitución, regulación de uso y todo lo referido hacia tierras ancestrales indígenas.	15	14,5	3
Patrimonio Cultural	Proyectos que en su propuesta intentan proteger el patrimonio cultural de pueblos indígenas. Aquí entran proyectos de ley que conmemoran fechas religiosas de los diferentes pueblos, que rescatan su patrimonio inmaterial, deportes ancestrales, arte etc.	29	24,2	2
Total		120	100,0	19

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en www.camara.cl

Respecto a la coaliciones políticas que han participado vemos en la tabla 3 que prevalecen, como coalición autora única de proyectos, tanto la Concertación³ (o Nueva Mayoría) como la Alianza por Chile (o Chile vamos), con el 30,3% del total de los proyectos para la primera y el 9,2% para la segunda. Como veremos en los siguientes apartados, a medida que transcurren los años ambas coaliciones se ponen de acuerdo para enviar proyectos de ley en conjunto entre ellas y con otras

³ Para efectos prácticos, en las siguientes páginas se mencionara como “Concertación” tanto a la coalición Concertación de partidos por la Democracia como a la Nueva Mayoría, de igual manera se llamará “Alianza” tanto a la Alianza por Chile como a Chile Vamos.

coaliciones dando paso, en los últimos años, a otras coaliciones y partidos independientes que elaboran y envían proyectos referidos a materia indígena. Sin embargo, la participación sobre el total de proyectos es de 63% para la Concertación y 22,7% de la Alianza, cifra con la cual en términos globales es posible advertir una gran supremacía de la Concertación por sobre la Alianza en cuanto a este tipo de proyectos.

Tabla 3. Coaliciones por proyectos

	Recuento	Porcentaje
Ejecutivo	27	22,5
Concertación/Nueva Mayoría	36	30,0
Alianza/Chile Vamos	11	9,2
Alianza y Concertación	19	15,8
Alianza, Concertación y otros	15	12,5
Concertación y otros	5	4,2
Alianza y otros	1	0,8
Otros	3	2,5
Sin datos	3	2,5
Total	119	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en www.camara.cl

II. Contexto y evolución temporal

Para entender la evolución temporal y el progresivo aumento de los proyectos de ley ingresados al Congreso que refieren a materia indígena, es importante dar cuenta del contexto histórico en la cual están inmersos. Sólo de esa forma es posible aproximarse al por qué de los proyectos, tanto en su cantidad como en la temática a la que refieren. El presente apartado pretende dar cuenta de los diferentes hitos que de alguna manera fueron marcando la agenda legislativa en torno a los diferentes temas relacionados con materia indígena, de manera que podamos visualizar un marco general de los diferentes periodos desde 1990 hasta hoy.

Periodo Presidencial 1990-1994: Patricio Aylwin Azócar

Como fue posible advertir en la tabla 1, el período durante el cual se aprobaron más proyectos sobre el total de los ingresados fue durante el gobierno de Patricio Aylwin. La tabla indica que 7 de los 12 proyectos, es decir un 58,3%, fueron aprobados. Por lo demás, de estos 7 proyectos aprobados 6 fueron enviados por el Ejecutivo, mientras que sólo uno fue moción parlamentaria. Este último dato nos habla de un ejecutivo con una agenda activa y un papel protagónico en torno a materia indígena. Ahora bien, para dar cuenta del contexto que permitió la proliferación de una agenda de

este tipo es necesario dar cuenta de eventos ocurridos tanto en el ámbito internacional como en el plano local del país.

Lo primero que es posible advertir es una naciente reemergencia de la demanda indígena en Latinoamérica durante fines de la década de los 80, que bajo el alero del discurso de los derechos colectivos y de la particularidad cultural que debe ser respetada elabora diferentes proyectos políticos y expresiones tanto en Chile como en el resto del continente y que lleva a los gobiernos democráticos a tomar medidas para dar respuesta y mitigar estas demandas (Pairicán, 2014). Una primera expresión de dicha reemergencia tiene lugar en Ginebra, durante el año 1989, donde la Organización Internacional del Trabajo adopta el Convenio 169, un instrumento internacional que aboga por los derechos de los pueblos indígenas en distintos países del mundo. El convenio hace hincapié en los derechos de trabajo, derechos políticos, salud, territorio y educación de los pueblos indígenas. Su fuerza radica en la ratificación que los países hacen de este y si bien es en este periodo donde en Chile se empieza a discutir respecto a este convenio, no es hasta el año 2008 cuando se ratifica en el Congreso nacional.

En el contexto chileno la demanda indígena emergente había sido contenida previamente por las fuerzas de represión de la Dictadura militar, sin embargo, ya en vísperas de la democracia el entonces candidato Patricio Aylwin entiende que debe tener una postura clara y generar un diálogo con los pueblos indígenas para encausar su demanda por la vía institucional y de esa manera ir eliminando los diferentes puntos de conflictividad que caracterizan a la sociedad chilena durante la dictadura. Es en ese contexto que se logra el pacto de Nueva Imperial, encuentro que durante el año 1989 convoca a autoridades de la Concertación de Partidos por la Democracia, encabezados por su candidato presidencial Patricio Aylwin Azócar, y a distintas organizaciones indígenas (principalmente mapuche), en el contexto de la primera elección presidencial democrática tras la dictadura militar de Augusto Pinochet. Los principales acuerdos que se concretan en dicho encuentro son la promesa por parte del entonces candidato a llevar a cabo una reforma constitucional que reconozca a los pueblos indígenas, la creación de una nueva Ley indígena, la creación de una nueva institucionalidad que regule asuntos indígenas, a saber la Corporación de Desarrollo Indígena (CONADI) y la Ratificación del Convenio 169 de la OIT. A cambio, las organizaciones indígenas se comprometían a canalizar sus demandas por la vía institucional, a participar en la elaboración de proyectos, a participar en la CONADI y a apoyar electoralmente a Aylwin.

Posteriormente, y en la línea de lo acordado en el Pacto de Nueva Imperial, en 1990 el entonces presidente Patricio Aylwin, crea la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI), la cual prepara un programa de trabajo destinado a realizar propuestas para un proyecto de Ley sobre materia indígena. Esta Comisión responde al compromiso pactado en el Acta de Nueva Imperial respecto a la creación de una nueva Ley Indígena que derogue la entonces vigente ley indígena creada en dictadura. La Ley nº19.253, que establece normas sobre la protección, fomento y desarrollo de los indígenas y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, es ingresada al Congreso durante el año 1990 y es publicada en 1993 tras tres años de discusión en las dos cámaras.

Es en este contexto que durante el periodo presidencial de Patricio Aylwin son ingresados al congreso 12 proyectos de ley que, como veremos, tocan las 12 temáticas conceptualizadas al

principio de este apartado. En este sentido parece relevante detenerse en dos proyectos: (1) el proyecto de reforma constitucional que plantea el reconocimiento de los pueblos originarios y (2) la Ley nº19.253 o ley indígena. El primero es un proyecto enviado desde el Ejecutivo que propone agregar como primer artículo de la Constitución uno que diga lo siguiente: “El Estado reconoce a los pueblos indígenas, los cuales integran la Nación chilena. La ley promoverá el respeto y desarrollo de sus culturas, lenguas, organización social y costumbres, y garantizará a sus integrantes la participación que les corresponde”⁴. El segundo es un proyecto aprobado que protege los derechos indígenas en varios ámbitos, tal como lo indica la tabla 4.

Tabla 4. Datos generales Ley nº19.253

Nº Boletín	Tema	Subtema	Síntesis Proyecto
514-01	Políticas Públicas	Beneficio Social	Otorga subsidios habitacionales y acceso a fondos para aguas y tierras
	Políticas Públicas	Justicia Penal	Establece normas especiales para litigios por tierras indígenas
	Políticas Públicas	Discriminación	Considera falta la discriminación manifiesta en contra de indígenas por su origen o cultura
	Tierras	Restitución y Regulación uso	Normas sobre tierra indígena
	Derechos Colectivos	Reconocimiento Constitucional	Reforma Constitucional
	Institucionalidad	Conadi	Crea la Corporación para Desarrollo de asuntos Indígenas
	Institucionalidad	Fondo	Crea un Fondo para Tierras y Aguas Indígenas
	Patrimonio	Patrimonio Cultural	Compromete al Estado a promover e incentivar expresiones culturales indígenas

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en www.camara.cl

Como vemos, la Ley 19.253 es una respuesta directa a los compromisos adquiridos en el pacto de Nueva Imperial. Salvo la ratificación del Convenio 169 de la OIT y la aprobación del reconocimiento constitucional hacia los pueblos indígenas, al menos en el papel, los compromisos del gobierno

⁴ Informe complementario de la comisión de derechos humanos, nacionalidad y ciudadanía, sobre proyecto de reforma constitucional, relativa a los pueblos indígenas. Boletín nº 513-07. Disponible en www.camara.cl

fueron cumplidos. Lo que sí es un hecho es que el contexto político de la época obligó al ejecutivo a tomar un papel protagónico respecto a la situación en que estaban los pueblos indígenas.

Periodo Presidencial 1994-2000: Eduardo Frei Ruiz-Tagle

El periodo presidencial de Eduardo Frei es un lapso de tiempo que, en materia indígena, se caracteriza por la conflictividad que emerge del trato que reciben los pueblos originarios por parte del Estado. Como veremos, algunos autores califican este periodo, y algunos de sus principales hitos, como los indicadores de fracaso del pacto de Nueva Imperial, lo cual mueve al Presidente Eduardo Frei a promover una política distinta a la de su predecesor.

En 1997 inicia la construcción de la central hidroeléctrica Ralco, proyecto cuya importancia radica en la polémica que plantea su emplazamiento en tierras ancestrales *Pewenche* y el fuerte respaldo que recibió por parte del Presidente Eduardo Frei. La construcción y posterior puesta en marcha de este proyecto marca un hito en la historia de las relaciones entre Estado y Pueblos indígenas en la medida que pone en contradicción a la reciente institucionalidad estatal que tiene como objetivo proteger el patrimonio indígena y los intereses económicos de un modelo neoliberal en plena etapa de consolidación. Para algunos autores este hito marca el fracaso del Pacto de Nueva Imperial y, en definitiva, un quiebre de las relaciones entre Estado y pueblos indígenas (Mapuche principalmente) (Tricot, 2013; Namuncura, 1999; Morales, 1998)

En este contexto, en diciembre de 1997 ocurre un primer hecho de violencia rural en la comuna de Lumaco, donde son incendiados camiones pertenecientes a la empresa forestal Bosques Arauco, lo cual causa un gran revuelo en la opinión pública en general.

En respuesta a la conflictividad que empezaba a percibirse hacia finales del milenio, en 1999 el Presidente Eduardo Frei instaura una Comisión Asesora de Temas de Desarrollo Indígena. En dicho contexto se llevan los Diálogos Comunales, ambas medidas implementadas para mitigar los conflictos por tierras que venían agudizándose en diversas áreas con concentración de población indígena. El resultado de estas instancias lleva a que durante el mismo año se celebre el Pacto por el Respeto Ciudadano, acto resaltado por la autoridad como el hito más significativo después del Pacto de Nueva Imperial de 1989. En él la autoridad compromete recursos para resolver algunas demandas del pueblo Mapuche así como también la voluntad legislativa de ratificar el Convenio 169 de la OIT.

Como es posible advertir en la tabla 1, durante este periodo ingresan únicamente 8 proyectos de ley referidos a temática indígena, de los cuales dos son del ejecutivo. El número de proyectos aprobados llega a dos, no siendo ninguno de autoría del ejecutivo. Por el contrario, los proyectos aprobados en esta época son enviados uno por la Concertación y otro en coautoría entre Concertación y Alianza. Los proyectos aprobados refieren (1) a la regulación en torno a la entrega de tierras para el caso particular del territorio de Isla de Pascua y (2) un proyecto de ley de matrimonio civil, el cual en su artículo 13 plantea que quienes sean reconocidos como indígenas de acuerdo a la ley 19.253 podrán solicitar que este sea efectuado en su lengua materna. En este periodo vemos que persiste la idea de reformar la Constitución para lograr el reconocimiento de los pueblos indígenas, con un proyecto de ley enviado en julio de 1999 por Diputados tanto de la Alianza

como de la Concertación y que plantea no sólo un reconocimiento constitucional, sino que otorga cuotas de escaños reservados para pueblos indígenas en el Congreso nacional⁵. Este proyecto permanece aún archivado.

Periodo Presidencial 2000-2006: Ricardo Lagos Escobar

Partiendo de la base de los Diálogos Comunales y en reacción a los altos niveles de conflictividad que, como vimos, se percibían hacia finales de la administración anterior, en el año 2001 el Presidente Ricardo Lagos Escobar crea, mediante Decreto de Supremo del Ministerio del Interior, la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo trato. El objetivo de dicha comisión consistía en asesorar al Presidente de la República en el conocimiento y visión de los pueblos originarios sobre los hechos históricos de las relaciones Estado – Pueblos indígenas, con el objetivo de efectuar recomendaciones para realizar una nueva política de Estado que permita avanzar hacia un nuevo trato.

En 2001, siguiendo la línea de la Comisión, se implementa el Programa Multifase de Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas – Programa Orígenes, el cual a través de proyectos comunitarios, productivos y culturales, además de capacitación y asistencia técnica, pretendía fortalecer las áreas de desarrollo productivo indígena en el entendido de que el problema esencial que aqueja a dicha población es la pobreza. El Programa consiste en una inversión millonaria de recursos públicos más un aporte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

No obstante la temprana proliferación de políticas públicas dirigidas a mitigar la demanda indígena por parte del gobierno de Ricardo Lagos, la conflictividad no disminuye. En 2002 muere de un disparo realizado por carabineros Alex Lemún, comunero mapuche de 17 años que se encontraba en la toma del fundo Santa Elisa de Ercilla lo cual causa gran revuelo entre la opinión pública general. En 2004, como continuación de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, se instaura la nueva política indígena del Nuevo Trato cuyos ejes principales giran en torno al respeto de los derechos de los pueblos indígenas (reconocimiento constitucional, participación política y ratificación del Convenio 169 de la OIT), al desarrollo con identidad (programas de desarrollo productivo para pueblos indígenas centrados en su particularidad cultural) y la adecuación del estado a la diversidad cultural (implementación de institucionalidad intercultural).

En respuesta a todo lo anterior, podemos ver en la tabla 1 que en este periodo se vuelve a retomar la actividad legislativa en torno a temas indígena, con 14 proyectos ingresados aunque solo 4 son aprobados. No obstante la creación por parte del ejecutivo de Comisiones y políticas públicas vemos que su actividad legislativa es baja, siendo de su autoría 2 proyectos ambos aprobados. El primero destaca por la creación de un espacio costero marítimo de los pueblos originarios “cuya administración es entregada a asociaciones de comunidades indígenas, cuyos integrantes han ejercido el uso consuetudinario de dicho espacio”, mientras que el segundo establece una nueva concepción de la autoridad sanitaria planteando en el artículo n°4 “Formular políticas que permitan incorporar un enfoque de salud intercultural en aquellas comunas con alta concentración

⁵ Reforma constitucional que reconoce la existencia de los pueblos indígenas y les otorga participación política en el Estado (Boletín n° 2360-07 disponible en www.camara.cl)

indígena”⁶. El resto de los proyectos aprobados son (1) una modificación a la ley 19.253 para agregar a la etnia Diaguita como pueblo originario con derechos que la ley otorga y (2) la creación de una Comisión permanente de Pueblos Indígenas Originarios, Etnias y Patrimonio en la Cámara de Diputados (boletín nº 3023-01 y nº 2900-16 respectivamente).

Periodo Presidencial 2006-2010: Michelle Bachelet Jeria

Durante este período vemos que el debate internacional en torno a los derechos de los pueblos indígenas avanza. Tras una larga discusión, el día 13 de septiembre de 2007 la Asamblea General de las Naciones Unidas adopta la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Uno de los puntos clave y a la vez más polémico tiene que ver con el reconocimiento del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas mediante estatutos autonómicos de diversa índole, los cuales deben ser definidos de acuerdo al contexto particular de cada país. Ahora bien, no obstante el avance en materia de derecho internacional, el cual es ratificado y aceptado por gran parte de los países con población indígena, en Chile la conflictividad ligada a este ámbito, y facilitada principalmente por las externalidades que genera el modelo económico en las sociedades indígenas, persiste. En este contexto, durante el mes de enero de 2008, en una toma de predios, muere de un impacto de bala disparado por carabineros el comunero Matías Catrileo generando un gran revuelo en la opinión pública y el debate nacional. En el mismo mes, y con la idea de reducir el nivel de conflictividad que se percibe en torno a las relaciones con los pueblos originarios, la Presidenta Michelle Bachelet designa un Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas el cual tendría dentro de sus funciones reimpulsar el diálogo con las comunidades indígenas, evaluar y vigilar el avance de las políticas públicas hacia los pueblos indígenas y trabajar para lograr la ratificación del Convenio 169 de la OIT.

Posteriormente durante 2008 ocurren tres eventos relevantes en materia de política pública: (1) en febrero se promulga la Ley Lafquenche, ingresada durante el gobierno de Lagos y que crea el espacio costero marítimo para pueblos originarios. (2) En abril sale a la luz el documento “Re Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad” que daba cuenta de los lineamientos centrales que el Gobierno de Bachelet iba a seguir en materia indígena. Y finalmente el más importante, (3) en octubre se ratifica y promulga el Convenio nº 169 Sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo. Se publica durante el mismo mes y entra en vigencia en septiembre del año 2009 lo cual hace dar un giro a la actividad legislativa en la medida que el Convenio exige la adaptación intercultural de las diferentes instituciones y políticas públicas de los estados.

Es en este contexto que la actividad legislativa que acá nos interesa se reactiva notablemente, llegando a 29 proyectos de ley ingresados. Vemos también que el Ejecutivo vuelve a tomar un rol protagónico en cuanto al envío de proyectos de ley referidos a materia indígena. La tabla 1 indica

⁶ Mensaje de S. E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que crea el espacio costero marítimo de los pueblos originarios y Mensaje que modifica DL 2763 de 1979, con la finalidad de establecer una nueva concepción de la autoridad sanitaria (Boletín nº 3968-12 y nº 2980-11 respectivamente disponibles en www.camara.cl)

que en total son 8 los proyectos que la administración de Michelle Bachelet envía. Ahora bien, no obstante esta alza que es posible percibir, los proyectos aprobados son únicamente 3, siendo sólo 1 mensaje presidencial y 2 mociones. El mensaje presidencial aprobado dice relación con un proyecto de ley que crea un nuevo sistema de desarrollo del turismo, dentro del cual se describe, entre diferentes modalidades de turismo, el etnoturismo destinado a generar turismo a partir de dar a conocer la vida, cultura y tradiciones de los pueblos originarios. Las dos mociones aprobadas están dirigidas hacia la creación de una Comisión Permanente de Asuntos Indígenas en la Cámara de Diputados, esta vez amparada por la ratificación del Convenio 160 de la OIT tal como se indica en el siguiente párrafo: “(...) es necesario crear una Comisión con el carácter de permanente avocada únicamente a asuntos indígenas, con el objeto de encausar las obligaciones que ha sumido nuestro país con la ratificación del Convenio 169”⁷.

Es importante destacar que de acuerdo tanto a los compromisos adquiridos en Gobiernos anteriores, pero ahora con aún mayor énfasis dado el contexto de ratificación del convenio 160 de la OIT, se persiste con las reformas para reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas. En este sentido, durante este periodo se envían tres proyectos de esta índole: 2 mensajes presidenciales, de los cuales uno fue retirado y el otro se encuentra en trámite (boletín nº 5427-07 y 5522-07 respectivamente) y una moción parlamentaria enviada por senadores de la Alianza por Chile que busca reconocer la característica multicultural del país pero que no otorga derechos políticos (Boletín nº 5324-07).

Periodo Presidencial 2010-2014: Sebastián Piñera Echeñique

En julio de 2011, en el marco de un encuentro empresarial de la región de la Araucanía, el Presidente Sebastián Piñera ratificó la puesta en marcha del Plan Araucanía. Este plan consistía en una inversión de 400 millones de dólares para estimular el crecimiento económico de la región más pobre de Chile con el objetivo de convertirla en la séptima región más competitiva y desarrollada para el año 2022. Si bien es un plan que difiere en algunos puntos con respecto a lo que se venía haciendo por parte de gobiernos anteriores, para algunos autores el hecho de que el foco esté puesto fuertemente en la dimensión productiva es señal de una continuidad en la forma en que se ha visto y tratado el problema de los pueblos originarios: desde la perspectiva de la pobreza y dejando de lado los derechos políticos (Antileo, 2013; De la Maza, 2012).

El Plan Araucanía contiene 5 ejes principales que, de acuerdo al diagnóstico que ahí se hace, constituyen el camino a seguir para lograr el desarrollo de la región en general y de los pueblos indígenas en particular. Estos ejes son (1) eje indígena, (2) eje educación, (3) eje salud, (4) eje economía y desarrollo productivo y (5) eje infraestructura y conectividad región de la Araucanía. Es importante destacar que a diferencia de las anteriores políticas de gobierno dirigidas hacia pueblos indígenas, esta no hace mención en ningún momento a reconocimiento constitucional, lo cual, cómo

⁷ Proyecto de Ley que modifica el reglamento de la H. Cámara a objeto de crear la Comisión permanente de Asuntos Indígenas (boletín nº 6740-16, disponible en www.camara.cl)

veremos, se traduce en que durante este periodo no exista ningún proyecto de ley de este tipo ingresado al congreso.

La tabla 1 indica que en este periodo ingresan 24 proyectos de ley referidos a materia indígena al Congreso, de los cuales son aprobados únicamente 3. De los 24 proyectos únicamente dos son mensajes del ejecutivo y ambos son aprobados. Estos proyectos se remiten principalmente al ámbito cultural y de reforma a la institucionalidad; el primero cambia el nombre del Museo Folclórico Araucano Juan Antonio Ríos por Ruka Moñen Tayu Folil Juan Cuyapi Huechicura mientras que el segundo modifica la ley nº19.253 estableciendo dietas para los Consejeros de CONADI y CODEIPA (Boletín nº 7023-24 y 9041-31 correspondientemente). El tercer proyecto aprobado es una moción parlamentaria, enviada por diputados de la Alianza y la Concertación que establece una comisión permanente de pueblos indígenas en la Cámara de Diputados.

Periodo Presidencial 2014 – actualidad: Michelle Bachelet Jeria

Ya en su campaña electoral, y basada en la nula legitimidad de la que goza la actual carta magna al ser redactada en Dictadura y sin participación ciudadana, la Presidenta Michelle Bachelet prometía cambiar la Constitución a través de un proceso constituyente dividido en varias etapas. Entre ellas destaca una campaña de educación civil para posteriormente pasar a un proceso de diálogo ciudadano. De acuerdo a las proyecciones de la campaña, se espera tener una propuesta de nueva Constitución para el año 2017. Este hecho asoma como relevante para el presente informe pues por vez primera se insta a la ciudadanía a discutir sobre la posibilidad de reconocer a Chile como un país multicultural, instalando en el debate nacional el carácter plurinacional del país.

Paralelo al proceso constituyente nacional, se realizó un proceso constituyente indígena el cual se enmarca como derecho consagrado en el Convenio 169 de la OIT y que obliga al Estado de Chile a consultar a los 9 pueblos indígenas reconocidos por la ley 19.253 acerca de cualquier política o medida legislativa que pueda afectarles. Destaca en este proceso la conciencia y demanda que existe por parte de los pueblos indígenas por el reconocimiento constitucional de sus derechos y del carácter plurinacional de Chile.

Entre finales del año 2014 y principios del 2015, a través del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, se lleva a cabo un proceso de Consulta Previa hacia pueblos indígenas que buscaba resguardar sus derechos en torno a las medidas propuestas para el proyecto de ley que busca crear el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. Este proceso, que al igual que el proceso constituyente indígena se enmarca dentro de los deberes que el Estado adquiere con los pueblos indígenas a partir de la ratificación del Convenio 169 de la OIT, consultó a los 9 pueblos indígenas reconocidos por la ley 19.253 durante 7 meses y a través de 510 reuniones en todas las regiones del país.

El 23 de junio de 2017, y en respuesta a los altos niveles de conflictividad que la opinión pública percibe en la Araucanía y regiones aledañas, la Presidenta anuncia un paquete de medidas dentro del nuevo Plan de Reconocimiento y Desarrollo Araucanía (PRDA) que considera (1) políticas de reconocimiento de los pueblos indígenas, (2) planes de desarrollo productivo regional y territorial y (3) apoyo a las víctimas de la violencia en la región. Es importante destacar que el plan incluye el envío de múltiples proyectos de ley de diversos ámbitos, desde reconocimiento constitucional,

derechos colectivos, feriados para fechas conmemorativas indígenas, la creación del Ministerio de Pueblos Indígenas. Destaca en este sentido la promesa de enviar al Congreso un proyecto de ley llamado Ley Araucanía, cuyo foco se encuentra en la dimensión productiva y que permitiría garantizar la continuidad del Programa Araucanía 2017-2021 (contemplado dentro del PRDA).

Es en este contexto entonces que se sitúan los 32 proyectos de ley referidos a materia indígena que hasta la fecha han ingresado al Congreso Nacional y que pueden apreciarse en la tabla 1. La participación del ejecutivo parece retomar su ritmo de administraciones pasadas con 5 proyectos ya ingresados y con algunos más como promesa en el marco del PRDA. Si bien todos los proyectos se encuentran en tramitación (ninguno ha sido aprobado a la fecha) se observa que es este periodo el que más proyectos presenta desde la vuelta a la democracia, marcando un precedente respecto a la historia de la actividad legislativa referida a pueblos indígenas. Es importante destacar que no obstante la promesa de reconocimiento constitucional, a la fecha ha ingresado únicamente 1 proyecto relativo a este tema el cual es previo al anuncio del PRDA. También destaca que tras el anuncio de este programa ingresan, en menos de 3 meses, 5 proyectos de ley que proponen cupos reservados para indígenas en el Congreso, decretar feriado nacional el día 24 de junio (año nuevo mapuche), derechos lingüísticos y reconocimiento de dos nuevas etnias en la ley 19.253: Chango y Pehuenche (Boletines nº 11289-07, 11300-06, 11309-06, 11335-17 y 11352-17).

III. Proyectos de Ley y tendencia política

En la sección anterior ya se vislumbró el contexto político y social que fue moldeando la actividad legislativa referida a materia indígena. Vimos que algunos gobiernos han tenido mejor acogida a este tema que otros, algunos han sido afectados por el contexto tanto nacional como internacional mientras que otros han sido participes activos de la construcción de dicho contexto. El presente apartado tiene como objetivo dar cuenta de las principales coaliciones políticas que han estado detrás de los proyectos de ley. Para ello se realizará un análisis descriptivo general de las mociones referidas a temas indígenas desde 1990 a la fecha para luego dar cuenta de los temas que las diferentes coaliciones han tratado.

Panorama General Mociones

La tabla 4 muestra un panorama general de las mociones en función de las diferentes coaliciones que han participado del ingreso de propuestas al Congreso. Como vemos, la Concertación ha tenido una notable preponderancia por sobre las demás coaliciones siendo autora de 34 propuestas de las cuales 5 han sido aprobadas. En contraste, la Alianza ha ingresado 11 proyectos de ley de los cuales no ha sido ninguno aprobado. Vemos también que existen proyectos que han sido ingresados por más de una coalición, acá destacan nuevamente tanto la Alianza como la Concertación que en conjunto han enviado 19 proyectos, y junto con otras coaliciones⁸ otros 16.

⁸ Con otras coaliciones referimos tanto a parlamentarios independientes como a partidos que no pertenecen a ninguna coalición, tal como el PC antes de pertenecer a la Nueva Mayoría, el partido País y el

Tabla 4. Panorama general mociones

	Total Propuestas	Cámara de Origen		Leyes Aprobadas
		Diputados	Senadores	
Concertación/NM	34	12	22	5
Alianza/CHV	11	10	1	0
Alianza y Concertación	19	16	3	3
Alianza, Concertación y otros	16	11	5	0
Concertación y otros	6	5	1	0
Alianza y otros	1	1	0	0
Otros	3	1	2	0
Sin datos	4	4	0	1
Total	94	60	34	9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en www.camara.cl

Para tener un panorama global del peso que cada coalición ha tenido en legislar respecto a temática indígena la tabla 5 muestra la suma de proyectos en que han participado cada una, ya sea como autor único o coautor. El resultado es que la Concertación ha participado en un total de 75 proyectos mientras que la alianza en 47, mostrando la primera un porcentaje de participación de 79,8% sobre el total de mociones ingresadas y la segunda un 50%. Les sigue la categoría Otros (que en este caso son principalmente independientes) con un 23,4%, Sumemos con un 4,3% y finalmente el Frente Amplio con un 1,1% de participación.

Tabla 5. Participación Coaliciones sobre el total de proyectos ingresados

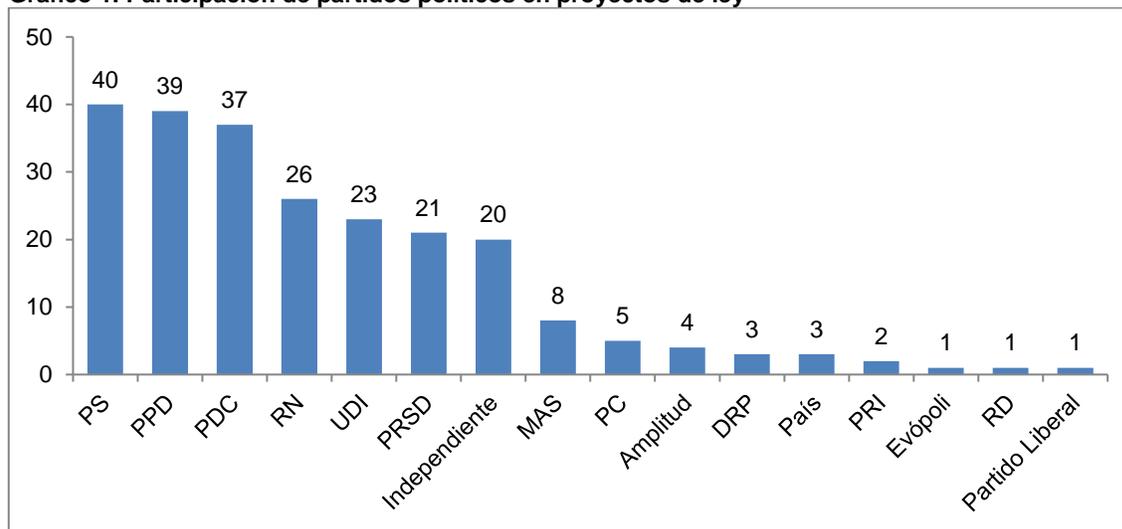
	Recuento	% sobre total
Concertación/NM	75	79,8
Alianza/CHV	47	50,0
Otro	22	23,4
Sumemos	4	4,3
Frente Amplio	1	1,1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en www.camara.cl

El detalle de la participación por partidos políticos se detalla en el gráfico 1, donde siguiendo la tendencia evidenciada anteriormente, es posible ver una mayor participación de partidos de la Concertación, seguidos por partidos de la Alianza e Independientes y luego el resto de los partidos.

Partido Democracia Regional Patagónica. También referimos a coaliciones que han tenido poca participación como el Frente Amplio y Sumemos.

Grafico 1. Participación de partidos políticos en proyectos de ley



Proyectos de Ley, Coaliciones y Temáticas

La tabla 6 da cuenta de la relación existente entre las diferentes coaliciones y los temas que tocan los proyectos de ley ingresados. Ya vimos que efectivamente existe una preponderancia de los partidos de la Concertación por sobre las demás coaliciones en cuanto a proyectos de ley ligados a materia indígena, sin embargo, si hacemos un análisis cuantitativo del número de proyectos por tema vemos que, de forma proporcional al número total de proyectos ingresados por cada coalición, las preocupaciones han sido más bien homogéneas. Esto último puede deberse al hecho de que, cómo vimos en la sección de evolución temporal, los proyectos de ley y las voluntades políticas que hay detrás de ellos responden en gran medida al contexto dentro del cual están enmarcados. Es importante destacar que lo que acá se muestra es un panorama general de los temas, en la sección 4 de este informe se hace un análisis más detallado de esto, pues como veremos, los proyectos aunque responden a un mismo tema, difieren en cuanto a su contenido y visión de los fenómenos. Vemos que mientras la Concertación presenta un 32% del total de proyectos ingresados ligados a Derechos Políticos, la Alianza presenta un 31,9% mientras que los demás presentan un 13,8%. En segundo lugar, la preocupación de ambas coaliciones ha sido Patrimonio, con un 30,7% y 29,8% respectivamente, luego políticas públicas con un 20% en la Concertación y 19,1% en la Alianza y así sucesivamente. Finalmente vemos que el orden en las dos coaliciones hegemónicas queda igual. No sucede lo mismo con los demás partidos, donde la repartición de temas es similar en el sentido que derechos colectivos ocupa el primer lugar, pero diferente en cuanto a las proporciones.

Tabla 6. Participación Coaliciones sobre el total de proyectos ingresados por tema

	Concertación		Alianza		Otros	
	N	% sobre total Coalición	N	% sobre total Coalición	N	% sobre total Coalición
Políticas Públicas	15	20,0	9	19,1	4	13,8
Institucionalidad	4	5,3	3	6,4	0	0,0
Derechos Colectivos	24	32,0	15	31,9	16	55,2
Tierras	9	12,0	6	12,8	4	13,8
Patrimonio	23	30,7	14	29,8	5	17,2
Total	75	100,0	47	100,0	29	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en www.camara.cl

IV. Participación Parlamentarios

Luego de caracterizar a grandes rasgos la participación de las diferentes coaliciones en los proyectos de ley referidos a materia indígena nos interesa dar cuenta de la participación individual de los diferentes diputados y senadores y su región de origen. Esto, pues como veremos a continuación, parece haber una directa relación entre el número de proyectos y la cantidad de población indígena existente en la región de origen. Para ello, en primer lugar se presenta en la tabla 7 un panorama general de las mociones. Vemos que de un total de 94 proyectos ingresados por diputados o senadores sólo 9 son aprobados, los parlamentarios que participan son en total 197 provenientes de las 15 regiones del país.

Tabla 7. Datos generales mociones

Total Mociones	Parlamentarios Participantes	Regiones	Proyectos aprobados
94	197	15	9

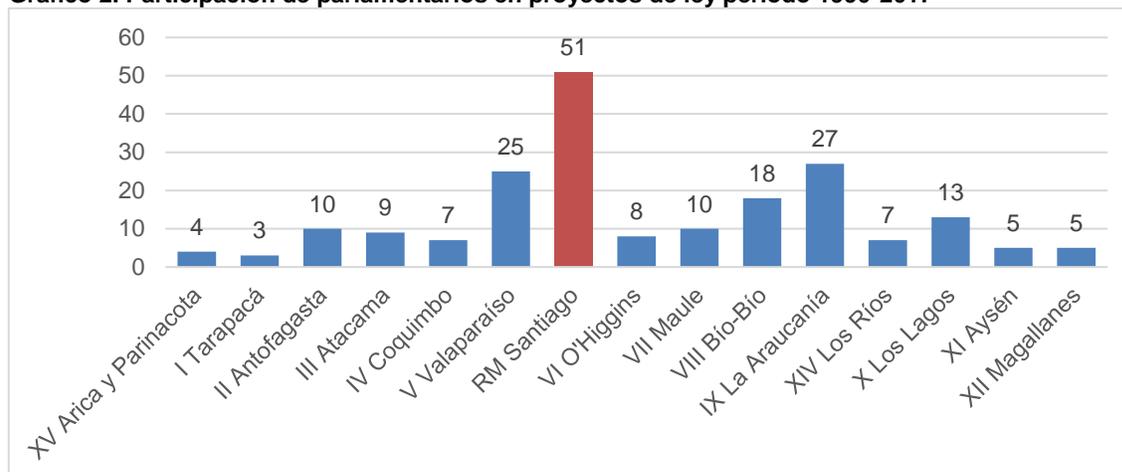
Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en www.camara.cl

El gráfico 2 muestra la cantidad de parlamentarios que fueron autores de proyectos en las diferentes regiones del país⁹. Vemos que la gran mayoría de los parlamentarios que han ingresado estos

⁹ El N total del gráfico es de 202, lo cual supera el número de 197 parlamentarios participantes, esto se debe a que algunos parlamentarios ejercieron en más de una región durante los diferentes periodos estudiados y participaron en más de un proyecto referido a materia indígena. Estos parlamentarios son Camilo Escalona,

proyectos han sido de Santiago, seguidos por la región de la Araucanía con 27. Luego se encuentran los parlamentarios de la región de Valparaíso con 25 seguidos por la región del Bío-Bío con 18. Llama la atención la iniciativa que han tenido los parlamentarios desde el centro hacia el sur de Chile en desmedro de las regiones del norte, donde de acuerdo a lo mostrado en el gráfico, las voluntades políticas hacia crear leyes referidas a materia indígena han sido menos notorias.

Grafico 2. Participación de parlamentarios en proyectos de ley periodo 1990-2017



Finalmente se seleccionó a los 5 parlamentarios que más han participado en mociones referidas a materia indígena. La tabla 8 muestra esta información dando cuenta del cargo específico, los diferentes periodos en ejercicio, el partido político, el total de proyectos en los que participó, la región a la cual representa y el porcentaje de población indígena de la región sobre el total del país¹⁰. Como se puede apreciar, quien más ha participado de proyectos es Alejandro Navarro, quien como Diputado socialista del distrito nº45 de la región del Bío-Bío entre los años 1994 y 2006 envió 3 proyectos de ley y como Senador de la misma región, miembro ahora del partido MAS y posteriormente del partido País, participó de 14 proyectos lo cual da un total de 17 participaciones. Lo sigue el Diputado Fernando Meza del Partido Radical Social Demócrata, representante de la región de la Araucanía quien participó en 15 proyectos. Luego lo sigue Eugenio Tuma, quien como Diputado y Senador del Partido por la Democracia, representante también de la IX región, participó en 10 proyectos. Con la misma cantidad de proyectos, y perteneciente a la misma región, está el único diputado de la Alianza por Chile de la lista, René García. Finalmente, son 9 proyectos y perteneciente a la X región de los Lagos se encuentra el Diputado Demócrata Cristiano Sergio Ojeda. Los datos arrojados dan cuenta de algunas características generales de estos parlamentarios. Un primer dato relevante tiene que ver con la antigüedad en sus cargos, todos ellos llevan más de 10 años en el Congreso, Navarro lleva más de 20 años (entre Diputado y Senador), mientras que Ojeda

quien envió proyectos como Diputado en Santiago, Bío-Bío y como Senador en Los Lagos, Isabel Allende como diputada en Coquimbo y luego en Santiago, Jaime Orpis como Diputado en Santiago y luego como Senador en Tarapacá, Lily Pérez como Diputada en Santiago y luego como Senadora en Valparaíso y Hosain Sabag como Diputado en el Maule y luego como Senador en el Bío-Bío.

¹⁰ Datos poblaciones obtenidos en CASEN 2015.

y García ejercen como Diputados desde la vuelta a la democracia en 1990. En segundo lugar ninguno de estos parlamentarios se ha cambiado de región y únicamente Navarro se ha cambiado de partido político. En tercer lugar podemos ver que la lista coincide con algunas de las regiones que más población indígena presentan a nivel nacional: la Araucanía se presenta como la segunda región con mayor cantidad de población indígena con un 19,6% sólo detrás de Santiago que contiene el 30,1% del total del país. La siguen en tercer lugar, precisamente, Los Lagos y la región del Bío-Bío con un 13,1% y un 6,6% respectivamente. Las tres regiones en la lista suman en total el 39,3% de la población indígena de Chile y un 46,3% del total de personas auto identificadas como Mapuche a nivel país (para más información revisar anexos 1 y 2 sobre datos de la distribución de población indígena en general y de población mapuche a nivel país).

Tabla 8. Datos Parlamentarios con mayor participación

Nombre	Cargo	Periodo	Partido	Nº Proyectos	Región	% población indígena total país
Alejandro Navarro	Diputado	1994-2006	PS	3	VIII Bío-Bío	6,6
	Senador	2006-A	MAS, País	14		
Fernando Meza Moncada	Diputado	2002-A	PRSD	15	IX Araucanía	19,6
Eugenio Tuma	Diputado	2006-2010	PPD	8	IX Araucanía	
	Senador	2010-A		2		
René Manuel García García	Diputado	1990-A	RN	10	IX Araucanía	13,1
Sergio Ojeda Uribe	Diputado	1990-2014	PDC	9	X Los Lagos	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en www.camara.cl y en encuesta CASEN 2015

V. Temas

Al principio de este informe, específicamente en la tabla 2 sobre la conceptualización de temas de los proyectos, fue posible advertir que los proyectos de investigación giran en torno a 5 temas generales: políticas públicas, institucionalidad, derechos colectivos, tierras y patrimonio. El presente apartado tiene como objetivo dar cuenta de la evolución de dichos temas, identificar prioridades y tendencias en los diferentes periodos. Finalmente se presenta un análisis comparativo de 4 proyectos de reconocimiento constitucional indígena.

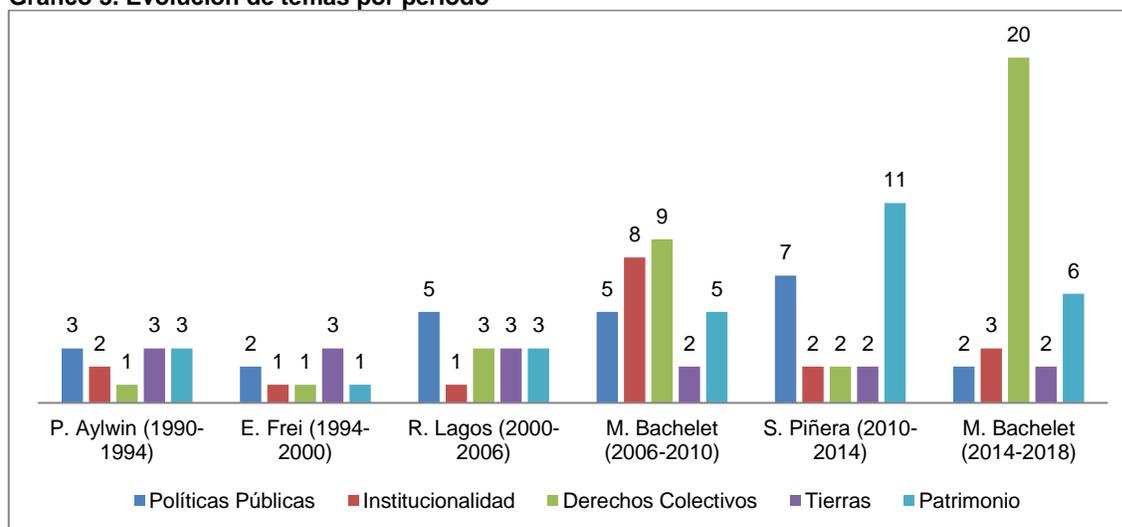
Evolución de temas por periodo

El gráfico 3 muestra un panorama general de los temas de acuerdo a los 6 periodos presidenciales que acá se han estudiado. En él se pueden observar algunas tendencias: a medida que avanza el tiempo las prioridades van cambiando, vemos que durante los primeros gobiernos el tema de las tierras ocupa un porcentaje importante del número total de proyectos de ley ingresados, esto

evidencia la preocupación prioritaria que tuvo el tema de la devolución de tierras sobre todo durante la década de los 90. También vemos un aumento progresivo de las leyes referidas a políticas públicas, que tienen su punto mayor durante la administración de Sebastián Piñera. Si observamos la evolución de los proyectos de ley referidos a institucionalidad y derechos colectivos vemos que estos experimentan un aumento explosivo durante la primera administración de Bachelet, lo cual coincide, y tiene su fundamento, en la ratificación del Convenio 169 de la OIT, el cual entre otras cosas obliga a los estados a adaptar sus políticas a un marco intercultural y los insta a otorgar derechos políticos a sus pueblos originarios.

No obstante lo anterior, vemos que los derechos colectivos no tienen gran presencia durante el periodo de la administración de Piñera, donde se disminuye notablemente la cantidad de proyectos referidos a esta temática. Un elemento que explica la falta de preocupación por este tema radica en la naturaleza de los programas que el ejecutivo propuso en aquel período, donde tal como vimos en el primer apartado, en ningún momento se hace mención a temas como reconocimiento constitucional o cupos reservados en el Congreso. Durante este periodo vemos que el foco está puesto más bien en temas como las políticas públicas – muy en la línea asistencialista que el gobierno planteaba para superar la pobreza de los pueblos indígenas – y de patrimonio, dando cuenta de que si existe un reconocimiento este se enmarca dentro de lo que algunos autores denominan el multiculturalismo neoliberal, es decir un reconocimiento de la diversidad de culturas pero sólo desde el ámbito cultural, sin tocar las bases de la desigualdad histórica que ha devenido en la situación subalterna actual de los pueblos originarios (Tubino, 2015; Boccara & Bolados, 2010) El análisis que acá se esboza sugiere que la prioridad que tenga la materia indígena, así como la temática en específico que se trabaje, va a depender en gran medida en las prioridades que el ejecutivo plantee en torno al tema. Esto, a su vez, va a depender en gran parte, tal como se vio en el segundo apartado de este informe, del contexto histórico y social en el cual se encuentre cada administración

Gráfico 3. Evolución de temas por periodo



Reconocimiento Constitucional

En este informe hemos podido ver que durante los diferentes periodos han existido diversos compromisos por parte de los gobiernos y parlamentarios de reformar la Constitución y dar a los indígenas un reconocimiento en la carta magna. Siguiendo la línea de los tratados internacionales que Chile ha firmado y ratificado, y que resguardan los derechos políticos de los pueblos indígenas, esta es una de las grandes deudas del país. Si bien ha existido la voluntad de enviar proyectos de ley referidos a esta temática en particular, ninguno ha sido aprobado, es por ello que el presente apartado pretende dar cuenta de 4 proyectos en particular, que representan la diversidad de visiones en torno a este tema.

El primer proyecto a analizar es el de Reforma Constitucional que reconoce la existencia de los pueblos indígenas y les otorga participación política en el Estado¹¹, enviado el día martes 6 de julio de 1999 por diputados de la Alianza y Concertación y que se encuentra archivado. El documento tiene su fundamento en la idea de que “El Estado de Chile tiene en su interior pueblos que vienen desde antes que él existiera; se trata de hacerlos participar como tales, en las reglas del juego que nos hemos dado para adoptar decisiones colectivas”. El proyecto pretende en primer lugar reconocer la existencia de los pueblos indígenas y en segundo lugar crear cupos especiales reservados para indígenas en el Congreso. Específicamente se pretende instalar cuotas de 8 parlamentarios indígenas, los cuales serían electos democráticamente por las personas inscritas en el Servicio Electoral y que sean reconocidos como indígenas por la Conadi. También pretende crear un parlamento indígena que reemplace al consejo de la Conadi en sus labores de administración de los asuntos indígenas. Un elemento importante a destacar es que este proyecto desiste de utilizar el concepto “pueblo” en su sentido político y define claramente que este concepto se utilizará para denominar a un grupo de personas que compartan una cultura en común así como también una lengua y que su sentido “no es de titular de la soberanía nacional y de atentar en contra de la unidad del Estado.”.

Posteriormente, el día jueves 6 de septiembre de 2007, ingresa otro proyecto de ley de reforma constitucional, esta vez enviado por Senadores de la Alianza por Chile y que aboga por reconocer el aporte de los pueblos originarios a la conformación de la nación chilena¹². Cabe destacar que este es el único proyecto de esta índole enviado por los partidos de derecha. Este proyecto, a diferencia del anterior, no establece derechos políticos de ninguna índole, en ningún momento plantea cupos reservados en el Congreso o parlamentos indígenas sino que más bien se enfoca en erradicar la discriminación hacia los pueblos indígenas:

“(…) consideramos que este reconocimiento sería superfluo si no tenemos en cuenta que parte de las desigualdades sociales que afectan a los descendientes de los pueblos originarios derivan de la discriminación de que sufren, basados en estereotipos que los afectan, impuestos por la sociedad global”

¹¹ Boletín nº 2360-07, disponible en www.camara.cl.

¹² Boletín nº5324-07, disponible en www.camara.cl

Este proyecto entonces entiende que el problema que aqueja a los pueblos indígenas radica en la discriminación de la que son fruto y que tienen su raigambre en estereotipos de carácter mundial. Ahora bien, el proyecto hace hincapié en el hecho de que con estas medidas no se pretende en ningún modo debilitar la unidad de la Nación y para ello propone modificar el artículo segundo de la Constitución agregando que “La Nación chilena, es una e indivisible, reconoce y valora la contribución de los pueblos indígenas originarios, definidos como grupos de culturas anteriores a la organización del Estado y a la conformación del pueblo chileno.” Como se puede apreciar en la cita, el texto pone el acento en definir el concepto de pueblo, entendiéndolo como un “grupo de culturas anteriores” y quitándole así, la carga política que trae consigo.

El día 23 de noviembre de 2007 la Presidenta Michelle Bachelet envía al Congreso un proyecto de reforma constitucional que reconoce a los pueblos indígenas de Chile. El proyecto, que a la fecha se encuentra aún en trámite, gira en torno a 4 temas principales: (1) reconocer a Chile como un país multicultural, haciendo hincapié en el hecho de, sin quebrantar la unidad nacional, el país debe reconocer su diversidad. (2) Reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, extendiendo el reconocimiento que la Ley Indígena ya hace a un nivel constitucional. En este punto se hace hincapié, nuevamente, en la definición del concepto “pueblo” y afirmándose en el requerimiento que el Tribunal Constitucional rechazó en contra del Convenio 169 de la OIT, se asegura que para efectos de este proyecto se entenderá como pueblo:

“(…) un conjunto de personas o grupos de personas de un país que poseen en común características culturales propias, que no se encuentran dotadas de potestades públicas y que tiene y tendrán derecho a participar y a ser consultadas en materias que les conciernan, con estricta sujeción a la Ley Suprema del respectivo Estado de cuya población sean parte.”

Agregando posteriormente que “Ellos no constituyen un ente colectivo autónomo entre los individuos y el Estado.” cerrando las puertas al derecho de autodeterminación establecido en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas sólo unos meses antes. (3) Reconocimiento de derechos, haciendo hincapié en que los pueblos indígenas tienen el derecho de fortalecer, conservar y desarrollar su identidad, idiomas, instituciones y tradiciones sociales y culturales. El último punto tiene que ver con (4) la protección a las tierras indígenas y acceso a sus recursos, haciendo hincapié en que “(…) sin modificar el principio del dominio del Estado sobre los bienes nacionales y las riquezas del suelo y del subsuelo, es fundamental que la Constitución chilena vele por la protección de las tierras indígenas”.

Un último proyecto a analizar es el enviado el día 21 de junio de 2017 por Senadores de la Nueva Mayoría y el partido País y que modifica la Constitución Política de la República, con el objeto de reconocer a los pueblos originarios y garantizarles cargos de diputados y senadores¹³. Este proyecto, sin hacer referencia explícita ni a la definición del concepto pueblo ni a la unidad del Estado, propone el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas además de la creación de un sistema de escaños reservados a objeto que un número de personas pertenecientes a los pueblos originarios

¹³ Boletín nº11289-07, disponible en www.camara.cl

reconocidos por la ley puedan participar en la elección parlamentaria. Esto último se hace desde la base de una perspectiva comparada de la experiencia de diferentes países que han instalado sistemas de este tipo, distinguiendo entre sistemas de cuotas electorales, sistemas de escaños reservados, sistemas con método de redistributaje y de modificación de umbrales electorales para favorecer las votaciones de grupos determinados. En este contexto se incorpora un nuevo artículo al Capítulo I que plantea:

“Art. 3 bis.- La nación chilena es multicultural. El Estado reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas que habitan su territorio y el derecho de los pueblos, comunidades y personas indígenas a conservar, desarrollar y fortalecer su identidad, idiomas, instituciones y tradiciones culturales. Los órganos del Estado deberán garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación intercultural. La ley deberá proteger las tierras y derechos de aguas de las personas y comunidades indígenas”

Luego incorpora el siguiente inciso en el artículo 15: “La ley orgánica respectiva establecerá un sistema de escaños reservados de pueblos indígenas para ser electos Diputados y Senadores”.

En los diferentes proyectos de reforma constitucional para reconocimiento de pueblos indígenas podemos ver algunos elementos en común. En primer lugar en todos ellos, con excepción del último revisado, se hace fuerte hincapié en la definición del concepto pueblo, quitándole toda carga política y dejando en claro que un proyecto de reconocimiento constitucional no debe poner en riesgo la unidad del estado. Estas concepciones definen a los pueblos indígenas como grupos de individuos con características culturales compartidas pero que no gozan de derechos políticos colectivos, quitándole toda carga política al concepto “pueblo”. En todas ellas se reconoce la contribución que los pueblos indígenas han hecho a la nación por lo que es deber del estado fortalecer, desarrollar y conservar su cultura. Sólo en uno de ellos se hace referencia al tema de la discriminación tomando este tema como foco principal del reconocimiento constitucional, este es el proyecto enviado por los diputados de la Alianza por Chile.

Conclusiones

Los resultados de este estudio sugieren que efectivamente ha existido una preocupación por legislar en torno a materia indígena. El número de proyectos ingresados ha ido aumentando progresivamente en el tiempo a medida que pasan los diferentes gobiernos. Este aumento, tal como vimos en el punto dos, parece estar asociado a coyunturas críticas partiendo por un fenómeno regional (latinoamericano) de surgimiento de diferentes movimientos indígenas que abogan por sus derechos como pueblos que influye directamente en un resurgimiento de la causa indígena en Chile – principalmente mapuche –. Otro elemento coyuntural que influye fuertemente en la actividad legislativa acá tratada tiene que ver con el aumento del conflicto en zonas reclamadas por las comunidades indígenas, lo cual lleva tanto a los gobiernos de turno como a los parlamentarios a acelerar proyectos de ley que buscan mitigar la conflictividad. Finalmente, son también las normas

internacionales las que agilizan el trámite de determinados proyectos y dan pie para el surgimiento de otros. Notable es en este caso la ratificación del Convenio 169 de la OIT, que tiene como efecto inmediato el aumento de proyectos de ley ligados a materia de institucionalidad y políticas públicas buscando precisamente interculturalizar dichos espacios. Todos estos elementos tienen un efecto homogeneizador sobre los proyectos de ley, lo cual se traduce en que las preocupaciones entre las diferentes coaliciones sean relativamente parecidas.

No obstante lo anterior, pudimos ver que los agentes dinamizadores de la agenda legislativa acá estudiada tienen su domicilio político principalmente en la centro izquierda – en los partidos políticos de la Concertación o Nueva Mayoría – y aunque proporcionalmente las preocupaciones temáticas son similares con la coalición de derecha, difieren significativamente tanto en el número de proyectos como en el contenido y visión de mundo de los fenómenos tratados. También destaca el hecho de que los principales actores que surgen como agentes dinamizadores en este tema pertenecen a la región metropolitana, a la Araucanía y al BíoBío: tres de las regiones con mayor cantidad de población indígena en general y mapuche en particular.

Respecto a los temas tratados vimos como la agenda legislativa ha ido evolucionando a través de los años. Parte durante el gobierno de Aylwin con una agenda asociada más bien al ámbito de las políticas públicas – principalmente a lo que devolución de tierras y beneficios sociales se refiere – e institucionalidad para terminar en los últimos años viendo un fuerte énfasis en los derechos colectivos de los pueblos originarios. Esta tendencia, que se evidencia principalmente en los últimos 15 años, tiene su momento de pausa durante el periodo presidencial de Sebastián Piñera, donde son ingresados únicamente dos proyectos ligados a este ámbito. Ahora bien, como bien advertíamos al principio de este documento el número de proyectos que ingresan no son bajo ningún punto de vista un indicador de efectividad, y si bien los proyectos ingresados referidos a derechos colectivos representan un 30% del total – es decir representan la mayoría desde un punto de vista temático – vimos también que menos del 5,5% de ellos han sido aprobados – 2 proyectos de un total de 36 –.

Finalmente vimos algunos de los proyectos de ley que han ingresado respecto a reconocimiento constitucional de los pueblos originarios y si bien vimos algunas similitudes entre ellos, también había algunas diferencias importantes de destacar. Con excepción del proyecto enviado por Senadores del partido País y de la Nueva Mayoría, todos los demás dedican grandes esfuerzos a definir el concepto de “pueblo”, dejando en claro que responde únicamente a una colectividad unida por rasgos culturales y que en ningún caso puede ser considerado como una unidad política. De esto sigue que la nación chilena es única e indivisible, por lo tanto el concepto de pueblo trabajado en dichos proyectos no pone en riesgo dicha indivisibilidad. También es interesante destacar algunas de las premisas principales de dichos proyectos, donde vimos que el único proyecto de ley de este tipo ingresado por Diputados de la Alianza por Chile, entiende el problema como un derivado de la discriminación que sufren los pueblos originarios, por lo que además de reconocer a Chile como un país multicultural toma medidas contra la discriminación étnica.

Bibliografía

- Antileo, E. (2013). Políticas Indígenas, Multiculturalismo y el enfoque estatal indígena urbano. *Revista de Historia Social y de la Mentalidades*, 17(1), 133-159.
- Boccaro, G., & Bolados, P. (2010). ¿Qué es el multiculturalismo? La nueva cuestión étnica en el Chile neoliberal. *Revista de India*, LXX(250), 651-690.
- De la Maza, F. (2012). La noción de lo "indígena" en las prácticas estatales locales: El caso de tres comunas de la Araucanía, Chile. *Cuadernos de Antropología Social (Online)*(36), 91-117.
- Morales, R. (1998). Los Mapuche Pewenche y el Proyecto de Hidroeléctrica Ralco: Consecuencias Socioculturales. En R. Morales (Ed.), *Ralco, Modernidad o Etnocidio en Territorio Pewenche* (págs. 157-193). Temuco: Pillan.
- Namuncura, D. (1999). *Ralco ¿Represa o Pobreza?* Santiago: LOM.
- Pairicán, F. (2014). *Malón. La Rebelión del Movimiento Mapuche 1990-2013*. Santiago: Pehuen.
- Tricot, T. (2013). *Autonomía, el movimiento mapuche de resistencia*. Santiago: Ceibo.
- Tubino, F. (2015). *La Interculturalidad en Cuestión*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.