

# *ESTUDIOS PÚBLICOS*

---

---

*Nº 105      verano      2007*

*www.cepchile.cl*

# ESTUDIOS PÚBLICOS

editada por el Centro de Estudios Públicos (www.cepchile.cl)

**Director Responsable** Arturo Fontaine Talavera

**Comité Editorial** Enrique Barros, Harald Beyer, Sebastián Edwards,  
Cristián Eyzaguirre, Juan Andrés Fontaine, David Gallagher,  
Juan Pablo Illanes, Felipe Larraín, Lucas Sierra, Rodrigo Vergara

**Secretaria de Redacción** María Teresa Miranda H.

**Secretaria Ejecutiva** Ana María Folch V.

*Estudios Públicos* (ISSN 0716-1115; ISSN 0718-3089) es una publicación trimestral de carácter multidisciplinario. El Comité Editorial, con el apoyo de árbitros anónimos, selecciona los trabajos para su publicación. Los artículos son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de los editores ni del Centro de Estudios Públicos.

Toda colaboración debe ceñirse a las normas de *Estudios Públicos* que se indican al final de la revista. Las contribuciones, así como todo comentario y correspondencia, deben dirigirse a: Comité Editorial, *Estudios Públicos*, Monseñor Sótero Sanz 162, Santiago 9, Chile. Teléfono: 328-2400. Fax: 328-2440.

© Centro de Estudios Públicos.

Toda reproducción total o parcial de los artículos está prohibida sin la debida autorización del Centro de Estudios Públicos. El CEP tiene los derechos intelectuales exclusivos de las versiones en castellano de artículos traducidos de otros idiomas.

## Indexación

*Estudios Públicos* está, entre otros índices, en *Clase* (Universidad Nacional Autónoma de México); *Handbook of Latin American Studies* (Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos); *HAPI* (Universidad de California, Los Angeles); *International Political Science Abstracts* (International Political Science Association); *PAIS International in Print* (OCLC).

## Dirección electrónica

Artículos, *abstracts* e índices por autores y temas en [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)

*See home page* [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl) *for a selection of papers published in* Estudios Públicos *which have been translated into English.*

## Suscripciones

Pedidos directos al Centro de Estudios Públicos. Monseñor Sótero Sanz 162. Santiago, Chile. Teléfono: 328-2400. Fax: 328-2440 (Véase formulario de suscripción.)

ISSN 0716-1115 versión impresa.

ISSN 0718-3089 versión en línea.

*Composición* Pedro Sepúlveda

*Diagramación* David Parra

Impreso en *Andros Productora Gráfica*  
Hecho en Chile / Printed in Chile, 2007.

# ESTUDIOS PÚBLICOS

REVISTA DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

Nº 105 verano 2007

## ÍNDICE

	PRESENTACIÓN	
<i>Carolina Segovia y Lucas Sierra</i>	Interpretaciones de la encuesta mapuche del CEP	5
<i>Fernando Zúñiga</i>	<i>Mapudunguwayami am? '¿Acaso ya no hablas mapudungun?':</i> Acerca del estado actual de la lengua mapuche	9
<i>Eduardo Valenzuela</i>	Tierra, comunidad e identidad mapuche	25
<i>Ignacio Irarrázaval y M. de los Ángeles Morandé</i>	Cultura mapuche: Entre la pertenencia étnica y la integración nacional	37
<i>Aldo Mascareño</i>	Sociología de la cultura: La deconstrucción de lo mapuche	61
<i>Jorge Larraín</i>	Sobre "Sociología de la cultura: La deconstrucción de lo mapuche", de Aldo Mascareño	113
<i>Rolf Foerster y Sonia Montecino</i>	Un gesto implacable guardado en nuestras entrañas: Notas reflexivas sobre una encuesta iluminadora	121
<i>Juan M. Ossio A.</i>	Encuesta sobre la identidad de los mapuches de Chile a la luz de las etnias peruanas	141



## INTERPRETACIONES DE LA ENCUESTA MAPUCHE DEL CEP

Carolina Segovia y Lucas Sierra\*

Desde distintos ángulos de análisis, seis artículos exploran en esta edición de *Estudios Públicos* los resultados de la encuesta que el CEP aplicó en 2006 a la población mapuche urbana y rural de Chile<sup>1</sup>. Antes de presentar los artículos, unas palabras sobre esta encuesta.

### La encuesta

El objeto de esta encuesta fue producir información que pueda ayudar a conocer mejor el mundo mapuche hoy y que pueda contribuir, por lo mismo, a configurar una mejor política pública en materias indígenas<sup>2</sup>.

La aplicación de la encuesta fue precedida de un largo estudio para la confección del instrumento. En esta tarea contamos con la valiosa ayuda

---

\* Investigadores del CEP.

Agradecemos a Ingrid Haarr por su ayuda en la edición de las referencias bibliográficas de los artículos sobre la encuesta mapuche que se publican en este número.

<sup>1</sup> CEP, “Estudio de Opinión Pública. Los Mapuche Rurales y Urbanos Hoy. Mayo 2006”, disponible en forma íntegra en [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl) Próximamente aparecerá publicado en el Documento de Trabajo N° 367 (2007) del Centro de Estudios Públicos.

<sup>2</sup> El año 2006 el CEP, además, publicó dos libros sobre la lengua mapuche: Adalberto Salas, *El Mapuche o Araucano: Fonología, Gramática y Antología de Cuentos*, segunda edición, y Fernando Zúñiga, *Mapudungun: El Habla Mapuche*.

de los siguientes especialistas: Carlos Aldunate, Jaime Andrade, Rolf Foerster, Ignacio Irrarrázaval, Leonel Lienlaf, Aldo Mascareño y Osvaldo Silva.

La encuesta interrogó sobre un vasto conjunto de cuestiones. Por ejemplo, sobre los problemas a los cuales el gobierno debería prestar atención; sobre la forma en que son evaluadas diferentes instituciones (nacionales y mapuche); sobre distintas dimensiones de la cultura y de la identidad tales como el conocimiento y uso de la lengua mapuche, y el conocimiento y participación en ritos y ceremonias; sobre las perspectivas de la vida en el campo, en la ciudad y la migración entre ellos, sobre el significado de la tierra y la percepción del conflicto que en torno a ella se viene esporádicamente produciendo, entre varias otras cuestiones.

La recolección de datos se realizó entre el 29 de abril y 31 de mayo de 2006. Fueron encuestadas en sus hogares 1.487 personas mayores de 18 años que se autodefinieron como mapuche. Simultáneamente, se entrevistó a 1.484 personas que no se autodefinieron como mapuche y que viven en los mismos lugares que los mapuche. Ésta es una muestra de control que representa a los “vecinos” de aquellos entrevistados que sí se autodefinen como tales<sup>3</sup>. Las regiones cubiertas fueron la Metropolitana, Octava, Novena y Décima. De acuerdo al último Censo, del año 2002, éstas agrupan al 90 por ciento de la población que en Chile se autodefine como mapuche. Se encuestó en el campo y en la ciudad. La distribución de la población mapuche y de la muestra se observa en el siguiente cuadro:

PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN MAPUCHE Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA (%)

Región	Población mapuche total	Población mapuche urbana	Población mapuche rural
Del Bío-Bío	9,1	6,3	2,8
De la Araucanía	34,9	9,3	25,6
De Los Lagos	19,0	8,7	10,3
Metropolitana de Santiago	37,0	36,4	0,5
Total	100	60,7	39,3

<sup>3</sup> El universo considerado para la selección de la muestra mapuche está constituido por 370.975 personas de 18 años y más, que, en esas cuatro regiones, se declaran mapuche. El resto de la población mapuche se encuentra disperso a lo largo del territorio nacional. El universo, entonces, está compuesto por 370.975 personas de 18 años y más, que se declaran mapuche en las regiones mencionadas anteriormente. Toda la información sobre esta encuesta, incluyendo los datos, el diseño metodológico, el cuestionario completo y el diccionario de variables, está disponible en [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)

Éste es un esfuerzo inédito en Chile. Nunca antes se había hecho un estudio de la población mapuche de esta cobertura. Considera, además, a la población urbana mapuche, que constituye el 60 por ciento de toda la población mapuche en Chile. Esto es interesante porque hasta ahora la política pública en estas materias parece estar básicamente enfocada en el campo. También es interesante la muestra de control que se incorporó para conocer la opinión de los vecinos que no se definen a sí mismos como mapuche.

### Los artículos

Una vez que los resultados de la encuesta fueron procesados, el CEP encargó a seis especialistas calificados que interpretaran algunos de los datos recogidos<sup>4</sup>. Fernando Zúñiga, lingüista, explora el estado de cosas con la lengua mapuche en su artículo “Mapudunguwayami am? ‘¿Acaso Ya No Hablas Mapudungun?’ Acerca del Estado Actual de la Lengua Mapuche”. La principal conclusión, dice su autor, es que “el *mapudungun* parece encontrarse en un estado de precariedad sociolingüística, y que sólo políticas públicas e iniciativas privadas que conduzcan a una revitalización efectiva y eficaz en el corto plazo lograrán salvar a la lengua de la extinción inminente”.

Eduardo Valenzuela, sociólogo, escribió “Tierra, Comunidad e Identidad Mapuche”, en el que identifica la lengua y la tierra como los factores más determinantes de la identidad mapuche, junto con notar también un deterioro importante en el uso de la lengua mapuche y una pérdida de fuerza de la comunidad ritual y de la comunidad de sangre.

Ignacio Irrarrázaval, geógrafo, y María de los Ángeles Morandé, socióloga, escribieron “Cultura Mapuche: Entre la Pertenencia Étnica y la Integración Nacional”, en el que se advierte la coexistencia de una pertenencia más bien simbólica a la cultura ancestral con anhelos reales de integración a la cultura nacional en el sentir mapuche. También avanzan algunos criterios de política pública.

El trabajo del sociólogo Aldo Mascareño, “Sociología de la Cultura: La Deconstrucción de lo Mapuche”, reflexiona sobre el concepto sociológico de cultura, criticándolo a propósito de los datos de la encuesta. En el mundo mapuche, señala el autor, la cultura “cumple una función política: construye una ficción de unidad en un mundo fragmentado que, como un *mana*, es adosable a cualquier reivindicación política. Es decir, en términos

<sup>4</sup> Los borradores de todos los artículos fueron presentados y discutidos en seminarios públicos que el CEP organizó los días 30 de noviembre y 19 de diciembre de 2006.

sociológicos, cultura para poco; en términos políticos, cultura para mucho”. Esta tesis es discutida por Jorge Larraín, sociólogo, en una nota que se publica a continuación del artículo de Aldo Mascareño.

La selección termina con dos miradas más antropológicas, una de ellas comparada. Rolf Foerster y Sonia Montecino, antropólogos, escribieron “Un Gesto Implacable Guardado en Nuestras Entrañas: Notas Reflexivas sobre una Encuesta Iluminadora”. Ellos ven en los datos una identidad mapuche que se construye en el diálogo con lo no indígena. Esto, “en una sociedad, como la chilena, que ha experimentado (fetichizado) durante siglos el *problema* mapuche sin encontrarle solución.”

Por último, Juan Ossio, antropólogo peruano, escribió “Encuesta sobre la Identidad de los Mapuche de Chile a la Luz de las Etnias Peruanas”. El autor analiza la encuesta a partir de una reflexión sobre los indígenas andinos del Perú, concentrándose en el matrimonio, la residencia, el parentesco y las migraciones como expresiones útiles para conocer mejor la “recreación de la identidad”. □



**MAPUDUNGUWELAYMI AM?  
‘¿ACASO YA NO HABLAS MAPUDUNGUN?’**

ACERCA DEL ESTADO ACTUAL DE LA LENGUA MAPUCHE

**Fernando Zúñiga**

El presente artículo esboza una evaluación tentativa de la vitalidad etnolingüística actual de la lengua mapuche en Chile en el marco de los parámetros propuestos por Landweer (2000) y sobre la base de los resultados de la encuesta específica realizada por el Centro de Estudios Públicos en 2006. La principal conclusión es que el *mapudungun* parece encontrarse en un estado de precariedad sociolingüística, y que sólo políticas públicas e iniciativas privadas que conduzcan a una revitalización efectiva y eficaz en el corto plazo lograrán salvar a la lengua de la extinción inminente.

---

FERNANDO ZÚÑIGA. Ingeniero Comercial Economista de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster y Doctor en Lingüística Comparada de la Universidad de Zúrich, Suiza. Se ha desempeñado como docente e investigador en el área de la lingüística comparada en diferentes universidades (Zúrich, Leipzig, Mánchester, La Trobe, Oregón) y como investigador del Centro de Estudios Públicos. Actualmente es docente e investigador en el Departamento de Lingüística General de la Universidad de Zúrich.

N. del E.: Sobre los resultados de la encuesta mapuche realizada por el CEP (2006), véanse también en esta edición los trabajos de Eduardo Valenzuela, Ignacio Irrarrazaval y M. de los Ángeles Morandé, Aldo Mascareño, Rolf Foerster y Sonia Montecino, Juan M. Ossio, así como el comentario de Jorge Larraín al artículo de Aldo Mascareño y la presentación de Carolina Segovia y Lucas Sierra.

## Introducción

Incluso un conocimiento superficial de la historia del continente americano permite concluir que los últimos quinientos años no han sido especialmente favorables al desarrollo de las lenguas indígenas. El *mapudungun* o lengua mapuche de Chile y Argentina no ha sido una excepción: por un lado, en las primeras páginas de la más temprana descripción de la lengua mapuche —Valdivia (1606)—, su autor decía que

[e]n todo el Reino de Chile no ay mas de esta lengua que corre desde la Ciudad de Coquimbo y sus terminos, hasta las yslas de Chilue y mas adelante, por espacio casi de quatrocientas leguas de Norte a Sur que es la longitud del Reyno de Chile, y desde el pie de la Cordillera grande neuada, hasta la mar, que es el ancho de aquel reyno, por espacio de veynte leguas.

Sin embargo, en el prefacio de su gramática mapuche de hace poco más de un siglo, Félix José de Augusta aseveraba que “es fácil prever que el idioma indígena se hablará en Chile de aquí a unos cien años” (1903: viii). A comienzos del siglo XX, Pascual Coña (2002: 25) afirmaba:

*Fewla kalewetuy mongen; tüfachi weche mütewe wingka-tuingün; allwe ngoymarpuingün taiñ küpal ñi ngülam ka ñi dungu; kalll rupape kiñe mufü tripantu, feymew epe kimwerpulayay ñi mapudungun engün.*

‘En nuestros días la vida ha cambiado; la generación nueva se ha chilenuizado mucho; poco a poco ha ido olvidándose del designio y de la índole de nuestra raza, que pasen unos cuantos años y casi ni sabrán ya hablar su lengua nativa’.

En efecto, un visitante del Cono Sur a comienzos del siglo XXI puede llevarse la impresión de que, si bien parte importante de la población es mestiza, la cultura indígena tiene un rol tan marginal que la hace virtualmente invisible, y el *mapudungun* no está presente en los medios de comunicación ni en la calle de ninguna ciudad de la región. Al igual que en vastas extensiones de Norteamérica y otras regiones de Sudamérica, los habitantes del territorio creen tener buenas razones para pensar que la lengua indígena ha desaparecido dejando vestigios aislados en el folclor, la toponimia y la patronimia.

Afortunadamente, el sombrío pronóstico de Augusta y Coña no se ha cumplido: afirmar que la cultura y la lengua indígenas han desaparecido

es todavía indiscutiblemente un error. Los historiadores, sociólogos, antropólogos y lingüistas continúan documentando y profundizando el conocimiento que se tiene acerca de ellas —tanto en su dimensión diacrónica, con el fin de comprender mejor los procesos históricos que las han moldeado, como en su dimensión sincrónica, arrojando luz sobre sus contenidos y su dinámica actuales y sus relaciones con la cambiante e influyente cultura hispanoamericana—. No obstante, el diagnóstico superficial respecto de la notoria disminución de importancia y vitalidad del *mapudungun* parece seguir siendo válido en cierto sentido, y la pregunta que nos interesa en este contexto es: ¿cuál es la pujanza del *mapudungun* hoy?

El presente artículo busca delinear al menos algunas respuestas a esta significativa pregunta sobre la base de los resultados de la encuesta elaborada y realizada por el Centro de Estudios Públicos en 2006 (CEP, 2006). Para ello, la sección 1 esboza algunos parámetros que permiten evaluar la vitalidad de una lengua determinada (así como, hasta cierto punto, de la cultura que la alberga y a la cual sirve de instrumento). La sección 2 examina los datos arrojados por la encuesta a la luz del marco conceptual introducido en la sección 1. Por último, la sección 3 presenta las conclusiones que se pueden sacar desde una perspectiva sociolingüística y menciona algunas cosas que pueden hacerse si el objetivo es aumentar la vitalidad del *mapudungun*.

### 1. La vitalidad etnolingüística

Aun cuando la preocupación por la inminente extinción de un gran número de las lenguas del mundo por parte de los estudiosos y de quienes están involucrados con el diseño y la práctica de políticas lingüísticas no es reciente, la última década ha visto surgir un interés particularmente grande a nivel mundial por el tema; algunos de los trabajos, recientes o por aparecer, que dan cuenta de ello son Crystal (2002), Nettle y Romaine (2002), Brenzinger (2007) y Moseley (2007). El reverso lógico de las razones que llevan a la extinción de algunos idiomas es el conjunto de causas de que otras lenguas gocen de buena salud, y de esto se preocupa un creciente volumen de literatura que estudia los casos fallidos de revitalización lingüística, así como también los exitosos; baste mencionar aquí estudios sinópticos y teóricos recientes como Grenoble y Whaley (1998, 2005), Fishman (2001), Hinton y Hale (2001) y Tsunoda (2005). En términos muy sucintos, baste decir aquí, a partir de las experiencias recogidas y las observaciones hechas en la literatura, que

(a) ha habido extinción de lenguas en diferentes períodos de la historia, pero que actualmente dicho proceso ha alcanzado proporciones considerables a nivel mundial;

(b) es posible elaborar un diagnóstico acerca de cuán vital es una lengua en un momento y un lugar determinados; y

(c) es posible diseñar e implementar políticas de revitalización exitosas si las condiciones sociológicas, antropológicas, históricas y políticas son propicias.

Basada sobre su propia experiencia con lenguas de Papúa Nueva Guinea, así como sobre aquella de otros investigadores en esa misma región y otros sitios del mundo durante las últimas tres décadas, Landweer (2000) propone los siguientes ocho indicadores de vitalidad etnolingüística que han resultado útiles para pronosticar la viabilidad de una lengua determinada en una región dada en el corto, el mediano y el largo plazo. Naturalmente, la interacción entre los diversos factores capturados por dichos indicadores puede ser distinta en diferentes partes del mundo, y también variar a lo largo del tiempo:

- 1) Posición relativa en el *continuum* urbano-rural;
- 2) ámbitos de uso de la lengua;
- 3) diglosia y *code switching*;
- 4) dinámica poblacional y de grupo;
- 5) distribución de los hablantes al interior de sus redes sociales;
- 6) fuerza identitaria de la comunidad lingüística;
- 7) prestigio de la lengua; y
- 8) acceso a una base económica estable y aceptable.

A continuación explicamos brevemente cada uno de estos parámetros (cada uno con cuatro valores o posiciones a lo largo de una escala), incluyendo información general acerca de dónde se ubica el *mapudungun* —mejor dicho, donde puede ubicarse el *mapudungun* hablado por diferentes grupos en diferentes sitios de Chile—.

La posición relativa en el *continuum* urbano-rural no sólo se refiere a si la lengua en cuestión se habla en un entorno rural o urbano —se ha observado que una lengua minoritaria o minorizada tiene menos posibilidades de sobrevivencia en una ciudad—, sino también al tipo de conexiones que puedan existir entre áreas urbanas y rurales relevantes, así como al uso que los hablantes hagan de dichas conexiones. Por ejemplo, puede que la lengua minoritaria se hable en una zona rural, pero las vías de acceso a una ciudad cercana sean buenas y los hablantes hagan uso frecuente de ellas

con el objeto de participar en el comercio o las actividades productivas ofrecidas por la urbe. De este modo, el *continuum* urbano-rural puede articularse en torno a cuatro posiciones que probablemente reflejen una vitalidad creciente: (i) la lengua amenazada se encuentra en la ciudad, (ii) la lengua amenazada se encuentra en la periferia de algún centro urbano, con acceso fácil a él, (iii) el acceso de los hablantes de la lengua amenazada al centro urbano es difícil o marginal, y (iv) la lengua minoritaria se encuentra en una zona remota, ya sea por la distancia de las ciudades o por los malos accesos. Tanto la información censal como la observación directa permiten concluir que hablantes del *mapudungun* se encuentran en cada una de estas cuatro situaciones; parece razonablemente claro que el porcentaje de hablantes urbanos —(i) y (ii)— va en aumento.

La vitalidad de una lengua será mayor mientras más ámbitos de uso tenga. Se ha observado repetidamente y en todos los continentes que el último ámbito en ser abandonado es el familiar o doméstico, con lo cual los cuatro valores de este parámetro son: (i) la lengua minoritaria se utiliza sólo en el ámbito doméstico, e incluso allí en combinación con un idioma externo, (ii) la lengua minoritaria se utiliza en el ámbito doméstico y en “eventos culturales” (fiestas, ceremonias, etc.), pero también se la combina con un idioma externo, (iii) la lengua minoritaria se usa en el ámbito doméstico, cultural y social, y (iv) la lengua minoritaria se utiliza en todos los ámbitos de la vida comunitaria. Los datos de la encuesta, presentados y comentados en la próxima sección, arrojan alguna luz sobre el valor empírico de este parámetro.

*Diglosia* es el término empleado en sociolingüística para denominar una situación en la cual una comunidad lingüística utiliza dos variedades lingüísticas —sean éstas registros de una misma lengua, dialectos o lenguas diferentes— según un patrón relativamente rígido de diferentes funciones sociales: por ejemplo, una comunidad puede usar una lengua global en el ámbito de la religión, la educación y eventos festivos u oficiales, y una lengua local en el ámbito del hogar y el comercio; la referencia clásica es Ferguson (1959). *Code switching* (CS) significa que miembros de una comunidad lingüística utilizan una variedad lingüística o “código” en algunos ámbitos de modo variable y menos rígido que en la situación diglósica; se puede hablar incluso de CS entre oraciones —o sea, un hablante dice algunas oraciones en una lengua y otras en otra, durante el mismo discurso acerca del mismo tema y en la misma situación— y al interior de oraciones —es decir, parte de una oración, ya sea algunas palabras o unidades mayores, están en una variedad lingüística y el resto en otra—. Los cuatro valores de este parámetro son: (i) CS frecuente, (ii) CS poco frecuente,

(iii) bilingüismo o diglosia estables, y (iv) mayoría de la población monolingüe en la lengua minoritaria. Los datos de la encuesta no son buenos indicadores de este parámetro, y un estudio sociolingüístico detallado es la herramienta deseable en este sentido; aun así, la información recogida por parte del autor sugiere que la mayoría de los hablantes se encuentra en las situaciones (i) o (ii).

En cuanto al tercer parámetro mencionado, la dinámica poblacional y de grupo, una de las observaciones recurrentes es que una comunidad lingüística debe contar con una masa crítica para ser viable, si bien dicha masa crítica puede variar grandemente de un lugar a otro, o aun a lo largo del tiempo. No obstante, no sólo el número relativo de hablantes de una lengua minoritaria es relevante: también lo es el comportamiento de inmigrantes que lleguen a la zona tradicionalmente asociada con la comunidad lingüística, el cual está relacionado con el factor de la masa crítica de modo complejo. Así, las posiciones de este parámetro son: (i) los inmigrantes mantienen su idioma e insisten en que quienes interactúen con ellos también lo hablen, sin desarrollar siquiera una competencia pasiva en la lengua minoritaria, (ii) los inmigrantes interactúan con los nativos en una lengua distinta de la propia y de la minoritaria (p. ej., una *lingua franca* como el inglés), (iii) los inmigrantes comprenden la lengua minoritaria pero no la hablan, interactuando con los nativos en su propia lengua o en una *lingua franca*, y (iv) los inmigrantes son bilingües y utilizan la lengua minoritaria activamente. Si bien en el pasado, así como actualmente en algunas zonas relativamente remotas de las regiones VIII y IX, parece haber habido casos numerosos de (iv), actualmente la situación (i) parece ser absolutamente dominante. Algunos datos de la encuesta avalan esta observación.

Las redes sociales en las cuales viven los hablantes de una lengua son más densas en la medida en que las diferentes personas están relacionadas unas con otras (vía parentesco, vecindad, oficio, etc.), y las relaciones son múltiples si, por ejemplo, dos personas dadas están relacionadas de más de una forma —son vecinas y a la vez primas, y trabajan juntas— (Landweer, 1991). Las posiciones de la escala para este parámetro, que toman en cuenta tanto estos dos aspectos como la interacción con redes externas a la comunidad lingüística, son: (i) los individuos son relativamente independientes en redes poco densas y no múltiples, (ii) existen sistemas de redes densas, pero están abiertos hacia el exterior, donde hay hablantes que no utilizan la lengua minoritaria, (iii) existen sistemas de redes densas con poca necesidad de utilizar una lengua diferente de la minoritaria en la interacción con redes externas, y (iv) las redes sociales son densas y múltiples, y todas las necesidades comunicacionales se satisfacen a través de la len-

gua minoritaria. La encuesta no arroja información respecto de este parámetro, y no soy un antropólogo con conocimiento amplio de este tipo de variables en el mundo mapuche rural y urbano, por lo cual evito pronunciarme al respecto aquí.

La relación entre la elección de una lengua y la identidad étnica puede ser estrecha, así como es posible que vaya en ambas direcciones: la elección de una lengua dada puede servir como marca de identidad étnica, y una identidad étnica fuerte puede influir en la elección de la lengua que se habla en dicha etnia. En este sentido, los valores del sexto parámetro mencionado anteriormente dicen relación con el hecho de que exista un reconocimiento interno y/o externo de la comunidad lingüística como grupo al interior de la sociedad más amplia que la alberga, así como con la ausencia o presencia de marcas culturales (ya sean éstas objetos o costumbres de significado particular y específico al interior de la etnia): (i) tanto interna como externamente, la comunidad recibe una valoración negativa, y prácticamente no hay marcas culturales, (ii) internamente la valoración positiva es tenue, externamente la valoración es neutral y hay algunas marcas culturales, (iii) internamente la valoración es fuertemente positiva, externamente la valoración es neutral y existen marcas culturales importantes, y (iv) la valoración positiva es fuerte tanto interna como externamente y hay marcas culturales importantes. Esta variable es interesante en el mundo mapuche, por cuanto la valoración, tanto interna como externa, parece haber sufrido cambios positivos importantes en las últimas dos décadas. Está de más decir que la situación varía marcadamente según se trate de hablantes urbanos o rurales, o según se trate de Temuco, Concepción o Santiago, e incluso de qué sectores de esta última ciudad. Los datos de la encuesta son, cuando mucho, indicadores indirectos de las relaciones de valoración actuales.

El prestigio de la lengua es, sin lugar a dudas, un factor que determina de modo importante su viabilidad en el mediano y largo plazo. Los valores del parámetro 7) son: (i) la lengua está desacreditada, (ii) la lengua tiene un estatus neutral, (iii) la lengua es una suerte de *lingua franca* en la región (o sea, sus propios hablantes nativos y hablantes nativos de otras lenguas la utilizan en contextos religiosos, sociales y/o comerciales), y (iv) la lengua es prestigiosa, reconocida como *lingua franca* no sólo en la región, sino nacional o internacionalmente. También esta variable ha cambiado favorablemente a lo largo de los últimos veinte años, si bien no puede afirmarse que el *mapudungun* haya alcanzado los valores (iii) (su valor a la llegada de los europeos, según Luis de Valdivia) o (iv).

El último parámetro de aquellos discutidos por Landweer, llamado acceso a una base económica estable y aceptable, se refiere al hecho de que una de las causas más comunes de que una comunidad abandone una lengua determinada para adoptar otra es que se cree que dicha adopción será económicamente beneficiosa. Dicho beneficio puede ser percibido o concebido tanto en el corto plazo (necesidades productivas, comerciales o legales inmediatas) como en el largo plazo (lo cual lleva a elegir una lengua prestigiosa para la educación formal, por ejemplo). Los valores de este parámetro son: (i) la comunidad depende por completo de un sistema económico que prescinde de la lengua minoritaria, (ii) existe una economía de subsistencia relativamente marginal que utiliza la lengua minoritaria pero requiere ser complementada por interacción con el sistema económico más amplio, (iii) la comunidad participa de un sistema económico dual en el cual se utilizan la lengua minoritaria y la lengua externa en sus respectivos ámbitos (p. ej., uno agrario y otro industrial), y (iv) la comunidad dispone de un sistema económico estable y aceptable que se sirve de la lengua minoritaria y prescinde de una lengua externa para su funcionamiento. A este respecto, las comunidades de hablantes del *mapudungun* se encuentran en una posición desfavorable —(i) los urbanos y (ii) al menos algunos de los rurales—, según algunos datos de la encuesta.

## 2. Los datos

No es una exageración decir que las fuentes de información disponibles hasta la fecha acerca de cuántos hablantes tiene el *mapudungun* no son ni particularmente detalladas ni confiables. Gordon (2005), una de las fuentes comúnmente citadas, da 202.000 hablantes para el *mapudungun* en Chile en 1982 (incluyendo los dialectos pehuenche y huilliche, este último listado como lengua aparte en el *Ethnologue*) y 100.000 hablantes en Argentina según estimaciones del año 2000. Un estudio realizado por el CEP en 2002 sugería que el 16% de quienes se autodefinían como mapuches decía hablar la lengua en algún grado (CEP, 2002: 27). Un estudio del Ministerio de Planificación (Mideplan) arrojaba datos de un orden de magnitud más auspiciosos: un 16,8% de la población indígena de Chile decía hablar su lengua originaria, mientras que un 18,9% decía entenderla (Mideplan, 2005: 70). Según veremos a continuación, los resultados de la encuesta del CEP sugieren que el número de hablantes en Chile hoy en día se encuentra entre unas 140.000 y unas 400.000 personas, dependiendo de qué significa ser hablante y de cuántas personas se autoidentifican como mapuches. Antes de discutir estas cifras, sin embargo, veamos datos desagregados respecto de competencia lingüística para poder comprenderlas mejor.



En el Cuadro N° 1-A se aprecia cómo se autoevalúan los encuestados mapuches (M) y no mapuches (NM), tanto aquellos que viven en zonas urbanas (U) como los residentes de zonas rurales (R), en relación con su competencia lingüística. 55 personas de un total de 2.968 declararon hablar el *mapudungun* mejor que el castellano, de las cuales 53 se identificaron como mapuches, de las cuales a su vez 43 vivían en zonas urbanas. De modo similar, de los 175 encuestados que dijeron hablar ambas lenguas igualmente bien, 162 eran mapuches, la mayoría de ellos (121) rurales. Las cifras comienzan a revertirse en la categoría de quienes hablan la lengua indígena peor que el castellano (168 en total), de los cuales los 139 mapuches se distribuyen casi por partes iguales en términos territoriales: 68 de ellos son urbanos y 71 rurales. 364 personas dijeron entender el *mapudungun* pero no hablarlo, y en este grupo predominan los mapuches urbanos (204) sobre los rurales (89). Finalmente, aquellas personas que dijeron no entender ni hablar *mapudungun* ascienden a 2.206, de las cuales la mayor parte son no mapuches (1.370), y en ambos grupos étnicos quienes viven en asentamientos urbanos superan a los rurales (578 vs. 258 y 867 vs. 503, respectivamente). El Cuadro N° 1-B expresa estas cifras en términos porcentuales respecto del total de los encuestados.

CUADRO N° 1-A: HABLANTES DEL *MAPUDUNGUN*, SEGÚN COMPETENCIA (ENCUESTADOS)

	MQC	IQC	PQC	ENH	NENH	Total
MU	11	41	68	204	578	902
MR	42	121	71	89	258	581
Total M	53	162	139	293	836	1.483
NMU	0	2	8	26	867	903
NMR	2	11	21	45	503	582
Total NM	2	13	29	71	1.370	1.485
Total M+NM	55	175	168	364	2.206	2.968

CUADRO N° 1-B: HABLANTES DEL *MAPUDUNGUN*, SEGÚN COMPETENCIA (PORCENTAJES)

	MQC	IQC	PQC	ENH	NENH	Total
MU	0,4%	1,4%	2,3%	6,9%	19,5%	30,4%
MR	1,4%	4,1%	2,4%	3,0%	8,7%	19,6%
Total M	1,8%	5,5%	4,7%	9,9%	28,2%	50,0%
NMU	0,0%	0,1%	0,3%	0,9%	29,2%	30,4%
NMR	0,1%	0,4%	0,7%	1,5%	16,9%	19,6%
Total NM	0,1%	0,4%	1,0%	2,4%	46,2%	50,0%
Total	1,9%	5,9%	5,7%	12,3%	74,3%	100,0%

A pesar de lo trivial que pudiera parecer, estas cifras no dejan lugar a dudas de que tanto la pertenencia a un grupo étnico como el lugar de asentamiento son factores determinantes en el nivel de competencia lingüística: los mapuches hablan mejor que los no mapuches y las personas de residencia rural hablan mejor que aquellas de residencia urbana. Diferentes tests estadísticos relevantes para evaluaciones de este tipo ( $\chi^2$ , análisis de varianza, test exacto de Fisher, métodos basados sobre aleatorización o randomización) arrojan resultados concluyentes en este sentido.

En segundo término, es posible resumir los diferentes valores asignados a la variable “competencia lingüística” de modo de binarizarlos: habla *mapudungun* vs. no habla *mapudungun*. Hemos realizado esta simplificación de dos maneras diferentes, a saber: una “dura”, según la cual se considera que sólo los tres primeros valores (habla mejor, habla igual y habla peor que el castellano) corresponden a hablantes, y otra “blanda”, según la cual los cuatro primeros valores (o sea, los tres de la interpretación “dura” más aquellos encuestados que dijeron entender el *mapudungun* pero no hablarlo) lo son. La binarización “dura” pretende dar una medida de la competencia lingüística activa, mientras que la binarización “blanda” es un indicio acerca de la competencia lingüística activa y pasiva. Las cifras agrupadas de esta manera pueden apreciarse en los Cuadros N° 2 y N° 3, respectivamente.

CUADRO N° 2: COMPETENCIA ACTIVA DEL *MAPUDUNGUN*

	CA		SCA		Total
MU	120	13,3%	782	86,7%	902
MR	234	40,3%	347	59,7%	581
Total M	354	23,9%	1.129	76,1%	1.483
NMU	10	1,1%	893	98,9%	903
NMR	34	5,8%	548	94,2%	582
Total NM	44	3,0%	1.441	97,0%	1.485
Total	398	13,4%	2.570	86,6%	2.968

CUADRO N° 3: COMPETENCIA ACTIVA Y PASIVA DEL *MAPUDUNGUN*

	CAP		SCAP		Total
MU	324	35,9%	578	64,1%	902
MR	323	55,6%	258	44,4%	581
Total M	647	43,6%	836	56,4%	1.483
NMU	36	4,0%	867	96,0%	903
NMR	79	13,6%	503	86,4%	582
Total NM	115	7,7%	1.370	92,3%	1.485
Total	762	25,7%	2.206	74,3%	2.968

Al igual que con la variable competencia lingüística sin binarizar, tanto en el caso del resumen “duro” como en el del “blando” la pertenencia a grupo étnico y el lugar de residencia son determinantes.

Un resultado poco feliz que se aprecia con claridad en estos cuadros resumidos es el hecho de que sólo una minoría de quienes se autoidentificaron como mapuches dijera ser competente en la lengua: los mapuches que sostienen tener competencia activa son menos de un cuarto (354 de 1.483), e incluso si se considera competencia activa y pasiva son menos de la mitad (647 de 1.483). Si extrapolamos estas cifras a la población total llegamos a una estimación de cuántos hablantes tiene el *mapudungun* hoy en Chile: según el censo de 2002, 602.677 personas se autoidentificaron como mapuches; por lo tanto, el número de hablantes se localizaría entre 143.862 (competencia activa, 23,9%) y 262.935 (competencia activa y pasiva, 43,6%). Si tomamos el dato poblacional de 1992 (muy superior al de 2002, por razones complejas y múltiples: 928.060 mapuches), dichas cifras llegan a 221.533 (23,9%) y 404.892 (43,6%) respectivamente.

Las cifras presentadas hasta ahora constituyen elementos que configuran una suerte de fotografía de la situación actual —si bien, naturalmente, deben entenderse sujetas a las limitaciones propias del instrumento, tanto metodológicas como conceptuales. Otros datos recogidos por la encuesta complementan dichas cifras y añaden información que permite especular acerca de la situación futura. Por ejemplo, el Cuadro N° 4 resume cifras respecto a con quién aprendieron quienes dicen saber algo de *mapudungun* (el resto aparece bajo la categoría “residuo”). Obsérvense nuevamente las importantes diferencias entre zonas rurales y aquellas urbanas, así como también entre mapuches y no mapuches. El grueso de estos últimos dice haber aprendido la lengua con conocidos —aun cuando un porcentaje no despreciable, al menos en términos relativos (2,7%) de no mapuches rurales dice aprenderlo de sus padres—, mientras que la mayoría de los mapuches la ha aprendido con sus padres o abuelos. Nótese que, si se los compara con los abuelos, los padres son mucho más importantes para los mapuches rurales que para los urbanos.

Veamos a continuación dos datos más pertinentes desde la perspectiva de los indicadores de vitalidad etnolingüística esbozados en la sección 2. En primer lugar, se preguntó a los encuestados con qué frecuencia hablaban en lengua mapuche; estos resultados se aprecian en el Cuadro N° 5. Tampoco aquí debería sorprender que los mapuches lo hablen con mayor frecuencia que los no mapuches. Asimismo, en contextos rurales la

CUADRO N° 4: CON QUIÉN SE APRENDE EL *MAPUDUNGUN*

	MU	MR	NMU	NMR	Total
Padres	10,4%	29,7%	0,2%	2,7%	9,6%
Padre/madre	6,1%	8,7%	0,1%	2,2%	4,0%
Abuelos	9,5%	9,3%	0,7%	1,9%	5,3%
Otro pariente	2,5%	2,1%	0,3%	0,9%	1,4%
Conocido	4,0%	2,1%	1,7%	3,6%	2,8%
Profesor	1,1%	0,9%	0,4%	0,2%	0,7%
Otro	1,6%	1,2%	0,6%	1,7%	1,2%
(Residuo	64,8%	46,1%	96,0%	86,8%	74,9%)
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

lengua indígena se utiliza más frecuentemente que en contextos urbanos. Lo que sí es significativo y preocupante, sin embargo, es el hecho de que quienes dicen usar la lengua a diario sean, aun en el contexto más favorable (mapuches rurales), tan poco numerosos (17,5% del total; 32,3% si se desestima el residuo).

El Cuadro N° 6 combina los datos de frecuencia con información acerca de los temas que se tratan en lengua mapuche según las declaraciones de los encuestados (R representa el residuo). Obsérvese en este contexto lo bajas que son las cifras para temas que deberían mostrar cifras muy superiores si el idioma fuera realmente vital: incluso en el campo, los temas familiares y personales, y aun aquellos relacionados con ceremonias no se

CUADRO N° 5: CON QUÉ FRECUENCIA SE HABLA EL *MAPUDUNGUN*

	MU	MR	NMU	NMR	Total
A diario	1,9%	17,5%	0,1%	1,2%	4,3%
Varias/semana	1,7%	6,7%	0,2%	1,4%	2,1%
Una/semana	1,9%	3,3%	0,2%	2,1%	1,7%
Varias/mes	1,7%	2,6%	0,2%	0,2%	1,1%
Una/mes	1,2%	2,6%	0,1%	0,3%	1,0%
Varias/año	4,0%	4,1%	0,1%	0,5%	2,1%
Ocasiones esp.	12,0%	9,4%	1,4%	3,2%	6,6%
(Casi) nunca	11,3%	8,7%	1,7%	4,6%	6,6%
(Residuo	64,5%	45,2%	95,9%	86,5%	74,6%)
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

discuten frecuentemente en *mapudungun*, sino en castellano. Lo preocupante no es sólo el bajo porcentaje de hablantes en la columna “frecuentemente”, sino especialmente el alto número de hablantes en la columna “nunca”. Incluso si las cifras del Cuadro N° 6 reflejan la situación de la comunidad etnolingüística de modo aproximado, el panorama que dibujan sólo puede calificarse de sombrío.

CUADRO N° 6: DE QUÉ SE HABLA EN MAPUDUNGUN

	Mapuches urbanos				Mapuches rurales			
	Frec.	A veces	Nunca	R	Frec.	A veces	Nunca	R
Familia	4,5%	13,2%	17,4%	64,9%	16,0%	24,4%	13,7%	46,0%
Pers.	3,2%	10,6%	21,3%	64,9%	16,3%	21,2%	16,6%	45,9%
Salud	2,4%	10,0%	22,6%	65,0%	18,3%	16,6%	19,2%	45,9%
Trabajo	3,1%	7,1%	24,6%	65,2%	18,3%	14,4%	21,4%	45,9%
Deportes	0,9%	6,6%	27,5%	64,9%	9,8%	11,0%	32,9%	46,3%
Política	0,7%	4,3%	30,0%	65,0%	5,7%	9,4%	38,4%	46,5%
Cerem.	3,8%	10,4%	20,8%	65,0%	13,4%	20,4%	20,0%	46,2%

Finalmente, el Cuadro N° 7 muestra las cifras más preocupantes de todas: aquellas que dicen relación directa con la transmisión del idioma indígena y, por lo tanto, con su porvenir inmediato. De los mapuches urbanos que dijeron hablar *mapudungun*, sólo un 2,4% (0,8% respecto de 33,2% + 0,8%) dijo hablarlo normalmente con niños pequeños, ya fueran propios o ajenos, en el lugar donde vivía. Incluso los mapuches rurales se comunican predominantemente en castellano con los niños de la zona: sólo un 15,9% (8,2% relativo a 43,5% + 8,2%) dijo utilizar el *mapudungun*. En el caso de una lengua vigorosa —piénsese, por ejemplo, en el castellano o el inglés en ciudades como Santiago, Madrid, Londres o Chicago—, estas cifras son iguales a 100% en comunidades monolingües y ciertamente muy superiores a 70% en comunidades plurilingües.

CUADRO N° 7: EN QUÉ IDIOMA SE HABLA CON NIÑOS PEQUEÑOS

	MU	MR
Castellano	33,2%	43,5%
<i>Mapudungun</i>	0,8%	8,2%
(Residuo)	66,0%	48,3%
Total	100,0%	100,0%

### 3. Conclusiones

Tanto los datos presentados en la sección precedente como las consideraciones hechas en la sección sobre la vitalidad etnolingüística del *mapudungun* son alarmantes. Obsérvese que no hay contradicciones: todo apunta en la dirección de una lengua minoritaria que está siendo abandonada por un número sustancial de sus hablantes. La preferencia por la lengua mayoritaria es mayor en ciertos grupos que en otros, así como también en ciertas circunstancias que en otras, lo cual sugiere que, aun cuando las cifras no sean auspiciosas, no nos encontramos aún frente a una lengua claramente moribunda sino a un idioma cuyo estado de salud es crítico —*crítico* en el sentido original de la palabra griega *kritikós*, “decisivo”, es decir, cuya sobrevivencia se decidirá en los próximos años, quizás en el transcurso de la próxima generación—. Si no se hace algo que tenga un impacto importante, el pronóstico de Augusta y Coña se hará realidad, y la humanidad habrá perdido una lengua más; Chile continental habrá perdido su último idioma vernáculo en cuanto medio de comunicación vivo y lo verá engrosar las filas de objetos de museo, como los recientemente extinguidos yámana y selknam. Además del castellano (y del inglés), sólo el aimara nortino y el rapa nui insular servirán de recuerdos vivos —¿por cuánto tiempo más?— de una época en que la riqueza cultural del territorio chileno, al menos en términos de diversidad biolingüística, era muy superior.

Pero supongamos que suficientes personas no quieren que el *mapudungun* muera. ¿Qué puede hacerse, y quién debe hacerlo? Un plan de revitalización detallado está más allá de lo que puede cubrir este breve artículo, pero baste aquí mencionar algunas obviedades y acaso algunas cosas menos obvias. El Ministerio de Educación tiene parte de la responsabilidad y de los recursos necesarios para, a través de su Programa de Educación Intercultural Bilingüe, ayudar a revitalizar la lengua mapuche. El próximo perfil sociolingüístico detallado de las regiones VIII, IX y X, así como de la Región Metropolitana, deberá complementar los indicios basados sobre los resultados de la encuesta del Centro de Estudios Públicos que hemos bosquejado aquí, ya sea confirmándolos, matizándolos o corrigiéndolos. Los mapuches urbanos (véase por ejemplo Foerster y Montecino, este volumen), pero especialmente los mapuches rurales, asignan un rol fundamental al *mapudungun* en el proceso de construcción de la identidad indígena, pero normalmente carecen de la preparación y de los recursos

necesarios para poder participar en un programa de revitalización, ya sea éste formal o informal, de manera eficaz, sólida, sostenida y competente. El Programa Orígenes y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena deben hacerse cargo de sus respectivas responsabilidades en este sentido. Si bien el Estado ya destina recursos a estas tareas, los serios problemas de legislación, planificación, gestión e implementación que aquejan a la educación pública en Chile son particularmente relevantes para lo que aquí nos ocupa —el aprendizaje formal de la lengua indígena y la formación de profesores de la misma—, por lo que no es de esperar que las dificultades de fondo se resuelvan en el corto plazo sin un esfuerzo considerable por parte de todas las instancias involucradas (véase al respecto el poco alentador panorama descrito en PEIB, 2005). El propósito del presente artículo no es evaluar el desempeño de los programas estatales implementados hasta la fecha; más bien el objetivo es llamar la atención tanto de autoridades como de la opinión pública sobre el hecho de que la vitalidad del *mapudungun* y, por lo tanto, también su viabilidad, parecen encontrarse severamente amenazadas.

En el contexto de una valoración positiva de la cultura mapuche en Chile por parte de la opinión pública, como se ha venido observando al menos desde comienzos de la década de los noventa, aún queda mucho por hacer, y un reconocimiento amplio del aporte de este pueblo originario podría incluir una mayor presencia escrita de la lengua en las zonas de asentamiento tradicional y la Región Metropolitana (p. ej., más y mejores letreros en *mapudungun*, tanto de organismos del Estado como de privados, así como señalización de toponimia y caminos). El objetivo de una política tal —como se ha visto en ejemplos análogos de lenguas minoritarias europeas— no sería solamente simbólico sino también práctico: los hablantes aprenderían que la lengua mapuche “sirve para algo”, también en el marco de la sociedad más amplia, y podrían verse motivados a emplearla en ámbitos hasta ahora reservados al castellano. Lo anterior nos lleva a un área aún más delicada, a saber, aquella del aprendizaje informal de la lengua en el ámbito familiar. El gran desafío planteado por la situación actual del *mapudungun* a los especialistas en educación reside en cómo hacer que los padres decidan hablarlo con sus hijos. Si no se logra este último objetivo, cualquier programa oficial está destinado al fracaso, logrando apenas el mantenimiento del idioma vernáculo como un componente más del folclor o un gabinete de curiosidades.

## BIBLIOGRAFÍA

- Augusta, Fray Félix José de: *Gramática Araucana*. Valdivia: Imprenta Central J. Lampert, 1903. [Reeditada en 1990 por Ediciones Séneca, Santiago, como *Gramática Mapuche Bilingüe*].
- Brenzinger, Matthias (ed.): *Language Diversity Endangered*. Berlin: Mouton de Gruyter, 2007.
- CEP (Centro de Estudios Públicos): “Estudio Nacional de Opinión Pública N° 15, Tercera Serie. Tema Especial: Una Radiografía de los Mapuches”. Documento de Trabajo N° 345. Santiago, 2002.
- “Estudio de Opinión Pública. Los Mapuche Rurales y Urbanos Hoy, Mayo 2006”. Santiago: CEP, 2006.
- Coña, Pascual: *Lonco Pascual Coña ñi Tuculpazugun. Testimonio de un Cacique Mapuche*. 7.ª ed. Santiago: Pehuén, 2002.
- Crystal, David: *Language Death*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Ferguson, Charles: “Diglossia”. *Word* 15, 1959.
- Fishman, Joshua (ed.): *Can Threatened Languages Be Saved?* Clevedon: Multilingual Matters, 2001.
- Gordon, Raymond (ed.): *Ethnologue: Languages of the World*. Fifteenth edition. Dallas: SIL International, 2005. [En Internet: <http://www.ethnologue.com/>]
- Grenoble, Lenore y Lindsay Whaley (eds.): *Endangered Languages: Language Loss and Community Response*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Grenoble, Lenore y Lindsay Whaley: *Saving Languages: An Introduction to Language Revitalization*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Hinton, Leanne y Kenneth Hale (eds.): *The Green Book of Language Revitalization in Practice*. New York: Academic Press, 2001.
- Kindell, Gloria y Paul Lewis (eds.): *Assessing Ethnolinguistic Vitality: Theory and Practice. Selected Papers from the Third International Language Assessment Conference*. Dallas: SIL, 2000.
- Landweer, Lynn: “Schlie-Landweer Priority Allocation Assessment Device: Rationale Paper”. En Gloria Kindell (ed.): *Proceedings of the Summer Institute of Linguistics International Assessment Conference, Horseleys Green, 23-31 May 1989*, pp. 49-67. Dallas: SIL, 1991.
- “Endangered Languages. Indicators of Ethnolinguistic Vitality”. *Notes on Sociolinguistics* 5.1, 2000.
- Mideplan (Ministerio de Planificación): *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional y Población Indígena CASEN 2003*. Santiago, 2005.
- Moseley, Christopher: *Encyclopedia of the World's Endangered Languages*. Oxford: Curzon Press, 2007.
- Nettle, Daniel & Suzanne Romaine: *Vanishing Voices. The Extinction of the World's Languages*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- PEIB (Programa de Educación Intercultural Bilingüe): *Descripción del Contexto Sociolingüístico en Comunidades Indígenas de Chile*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación, 2005.
- Tsunoda, Tasaku: *Language Endangerment and Language Revitalization*. Berlin: Mouton de Gruyter, 2005.
- Valdivia, Luis de: *Arte y Gramatica General de la Lengva qve Corre en Todo el Reyno de Chile, con vn Vocabulario, y Confessionario*. Lima: Francisco del Canto, 1606. □



## TIERRA, COMUNIDAD E IDENTIDAD MAPUCHE

**Eduardo Valenzuela**

En este artículo se examinan brevemente los datos de identificación étnica que contiene la encuesta realizada por el Centro de Estudios Públicos en población mapuche. Los resultados del estudio indican que los factores más determinantes de esta identidad son la lengua y la tierra. La información muestra un deterioro notable de la lengua mapuche que va acompañada también de una desarticulación profunda de la comunidad ritual y de la comunidad de sangre. La posibilidad de afirmar una identidad étnica en estos factores aparece muy disminuida, pero se recupera notablemente en la referencia a la tierra que se ofrece como último soporte de una identidad étnica duramente desafiada de todos modos por los actuales procesos de asimilación urbana.

---

EDUARDO VALENZUELA. D.E.A., École des Hautes Etudes en Sciences Sociales (Francia). Director del Instituto de Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile. Autor de numerosos escritos en teoría sociológica, sociología de la cultura y sociología comparada.

N. del E.: Sobre los resultados de la encuesta mapuche realizada por el CEP (2006), véanse también en esta edición los trabajos de Fernando Zúñiga, Ignacio Irrarázaval y M. de los Ángeles Morandé, Aldo Mascareño, Rolf Foerster y Sonia Montecino, Juan M. Ossio, así como el comentario de Jorge Larraín al artículo de Aldo Mascareño y la presentación de Carolina Segovia y Lucas Sierra.

La encuesta nacional en población mapuche realizada por el Centro de Estudios Públicos (2006)<sup>1</sup> tiene un novedoso diseño muestral: ha tomado como base muestral las comunas con mayor densidad de población mapuche según el último censo y ha construido muestras en área urbana y rural de mapuches (según el mismo formato de autoidentificación que ocupó el censo) y no mapuches, que comprende a vecinos o corresidentes que no se identifican como mapuches. Después de usar el criterio censal de autoidentificación étnica para seleccionar las diferentes muestras, el cuestionario vuelve a interrogar acerca de la identidad con una pregunta de tinte más subjetivo, “¿se siente Ud. mapuche, chileno o una mezcla de los dos?”. Esta última pregunta que precisa la intensidad de la identificación étnica en población mapuche es la que se toma como base de este análisis que pretende entregar información y alguna reflexión acerca de la naturaleza y alcance de la identidad mapuche en la sociedad contemporánea.

### Identidad

Las declaraciones de autoidentificación según el formato del cuestionario muestran un cierto balance entre la afirmación étnica (“mapuche” a secas, 38%) y la afirmación mixta (“chileno y mapuche al mismo tiempo”, 37%). Cuando se incluye la precedencia, “mapuche primero, chileno después”, la afirmación étnica alcanza al 53% y la afirmación mixta (“chileno primero, mapuche después”) al 43% (con una pequeñísima proporción de 3% de mapuches que se identifica exclusivamente como chileno). Esta autoidentificación étnica está fuertemente determinada por la lengua y la ruralidad según muestran los resultados del análisis de regresión logística que se presentan más abajo. La probabilidad de identificarse como mapuche a secas aumenta 4,8 veces entre quienes habitan en áreas rurales respecto de quienes lo hacen en áreas urbanas y entre quienes hablan la lengua mapuche respecto de quienes no lo hacen. Ambos factores —hablar la lengua y vivir en la tierra— están muy por encima de cualquier otro: la edad (tener 35 años o más) no aparece significativamente asociada con la identidad, mientras que la baja escolaridad (hasta 8 años de estudio) tiene una asociación modestamente positiva. La identificación religiosa, sea católica o evangélica disminuye la probabilidad de identificarse como mapuche respecto de quienes no declaran ninguna religión aunque también de un modo que no re-

<sup>1</sup> Centro de Estudios Públicos (CEP): “Estudio de Opinión Pública: Los Mapuche Rurales y Urbanos Hoy. Mayo 2006”. Santiago: CEP, 2006.

CUADRO N° 1: MODELO DE REGRESIÓN LOGÍSTICA PARA PROBABILIDAD DE IDENTIFICARSE COMO MAPUCHE

	B	E.T.	Sig.	Exp(B)
Católico	-0,812	0,181	0,000	0,444
Evangélico	-0,472	0,188	0,012	0,624
Habita zona rural	1,583	0,130	0,000	4,870
35 o más años de edad	0,172	0,134	0,201	1,188
Hasta 8 años de escolaridad	0,512	0,138	0,000	1,669
Habla lengua mapuche igual o mejor que el castellano	1,561	0,195	0,000	4,765
Constante	-1,231	0,169	0,000	0,292

N: 1487

R<sup>2</sup> Nagelkerke: 0,323

Hosmer y Lemeshow: 0,784

sulta decisivo. La identidad étnica tiene como fundamento dos elementos extremadamente inestables en la sociedad mapuche contemporánea: la lengua y la tierra, ambos muy desafiados por los procesos de asimilación urbanos.

### Lengua

El examen del fundamento cultural de la identidad étnica remite en primer lugar al estado de la lengua mapuche. Según los datos que ofrece la encuesta, el 15% de los mapuches habla su lengua igual o mejor que el castellano (hasta el 28% de los mapuches del área rural, solamente 6% de los mapuches en área urbana). También existen diferencias de edad muy pronunciadas: 35% de los adultos en áreas rurales habla la lengua mapuche, cosa que ocurre solamente con el 17% de los jóvenes mapuches rurales. Entre los jóvenes mapuches urbanos la lengua se ha perdido casi completamente. Es importante observar que la lengua sobrevive algo mejor en hombres que en mujeres (32% en hombres del área rural y 24% en mujeres) y en mapuches de baja escolaridad (hasta 32% en mapuches con 3 años o menos de escolaridad, contra apenas un 2% en mapuches con escolaridad universitaria, diferencia que no se explica solamente por la asociación entre ruralidad y baja escolaridad). La lengua viva es todavía algo menor. Alrededor del 80% de los mapuches rurales que conocen la lengua igual o mejor que el castellano la habla asiduamente (al menos una vez a la semana), lo que

entrega una proporción de 22% de mapuches en áreas rurales que conocen y hablan la lengua. En áreas urbanas solamente la mitad tiene oportunidad de hablar con frecuencia la lengua mapuche, lo que permite estimar en apenas 3% la proporción de mapuches que conoce y habla la lengua en la ciudad. El declive de la lengua por desuso es muy importante en las ciudades: se puede estimar en alrededor del 20% los mapuches que conocen pero no usan la lengua en la ciudad (nunca o casi nunca, o solo en ocasiones muy especiales)<sup>2</sup>.

CUADRO N° 2: ESTADO DE LA LENGUA MAPUCHE SEGÚN CATEGORÍAS DE EDAD Y RESIDENCIA URBANO-RURAL

	Jóvenes (18 a 34)				No jóvenes (35 y más)			
	Mapuche urbano		Mapuche rural		Mapuche urbano		Mapuche rural	
Habla lengua mapuche mejor o igual que el castellano	(6)	2%	(36)	17%	(46)	9%	(128)	35%
Habla al menos una vez por semana	(13)	12%	(38)	39%	(37)	17%	(122)	54%
Conoce y habla lengua mapuche	(4)	1%	(24)	11%	(20)	4%	(101)	27%

### Religión

Todavía más importante que el declive de la lengua es el estado de lo que usualmente se llama cultura ancestral. En la encuesta se registran niveles altos de conocimiento de lo que significa *machitún* (ritual de curación o sanación) y *ngillatun* (ceremonia para obtener una buena cosecha u otro beneficio) y algo menos del *wetripantu* (fiesta del año nuevo mapuche, que corresponde al día de San Juan). No obstante, el conocimiento de los llamados ritos de pasaje es extremadamente bajo: solamente el 10% de los mapuches sabe qué es *lakutun* (ceremonia en la cual se pone nombre a los niños) y *ngapin* (ceremonia por la cual dos personas se unen matrimonialmente) y el 15% acierta en definir *eluwun* (rito para despedir a los muertos). Las

<sup>2</sup> Un análisis más preciso sobre el estado de la lengua mapuche se ofrece en el artículo de Fernando Zúñiga en este mismo número de *Estudios Públicos*.

CUADRO N° 3: CONOCIMIENTO DE CULTURA ANCESTRAL SEGÚN RELIGIÓN Y HÁBITO RELIGIOSO: MAPUCHES URBANOS Y RURALES

	Jóvenes (18 a 34)				No jóvenes (35 y más)			
	Mapuche urbano		Mapuche rural		Mapuche urbano		Mapuche rural	
Machitún								
Ritual de sanación	(252)	69%	(147)	69%	(347)	65%	(291)	78%
<i>Ngillatun</i>								
Ceremonia de rogativa	(163)	45%	(119)	56%	(251)	47%	(284)	77%
<i>Wetripantu</i>								
Año nuevo mapuche	(90)	25%	(136)	64%	(116)	22%	(241)	65%
<i>Lakutun</i>								
Ceremonia bautismal	(8)	2%	(18)	8%	(33)	6%	(84)	23%
<i>Eluwun</i>								
Rito funerario	(10)	3%	(36)	17%	(46)	9%	(134)	36%
<i>Ngapin</i>								
Ceremonia matrimonial	(11)	3%	(23)	11%	(19)	4%	(95)	26%

proporciones máximas se alcanzan en áreas rurales con 17%, 20% y 29% respectivamente, mientras que en áreas urbanas estos ritos de pasaje son casi completamente desconocidos. La participación en estos ritos es prácticamente inexistente: la encuesta sólo entrega información acerca de la proporción que declara haberse casado según la costumbre mapuche (hasta 23% en área rural) mientras que los ritos bautismales y funerarios se consideran extinguidos. Los ritos de pasaje son la arquitectura religiosa de cualquier comunidad que se constituye y actualiza constantemente en la celebración de sus nuevos miembros, en consagración de las alianzas y en la despedida de sus muertos. Los ritos de pasaje son asimismo el verdadero sostén de la lengua que adquiere en ellos el carácter de lengua sagrada o ceremonial, el momento en que una comunidad es capaz de observarse y pronunciarse a sí misma en su lengua original. La evidencia muestra que estos ritos han sido largamente cristianizados y se pronuncian en lengua castellana, tal como lo hacen los demás chilenos. Es probable que el sentimiento de integración nacional (73% de los mapuches dice sentirse plenamente integrado al país) descansa en esta realidad fundamental: los mapuches nacen, se casan y mueren como los demás chilenos, en los mar-

cos de ritos y ceremonias semejantes y de una lengua común<sup>3</sup>. Estos datos sugieren que la identidad mapuche no se constituye por referencia a una comunidad: lo que sobrevive de cultura ancestral es el machitún (ritual de sanación, que como todo vínculo mágico es más bien privado) y el *ngillatun*, la única ceremonia comunitaria vinculada a la fertilidad de la tierra, con dificultades para actualizarse fuera del campo y de la economía rural. El *ngillatun* es una ceremonia vigente en el campo, 45% de los mapuches rurales declara participar con frecuencia o a veces en un *ngillatun*, pero la participación del mapuche urbano desciende bruscamente a 14%. La machi asimismo es muy poco solicitada incluso en el campo (25%) para desaparecer casi completamente en la ciudad (5%).

### Matrimonio

Esta ausencia de comunidad se manifiesta también en la importancia del connubio o del matrimonio mixto en la población mapuche. Entre mapuches urbanos, el 57% de los matrimonios o convivencias son definitivamente mixto (mapuches con chilenos), aunque entre mapuches rurales el connubio baja a 22%. La diferencia urbano-rural en prevalencia de matrimonios mixtos es muy pronunciada: las tasas de homogamia en área urbana (mapuche con mapuche) alcanzan a 23% y en área rural suben a 65%. Es importante notar, sin embargo, que 38% de no mapuches rurales declara un matrimonio con mapuches (contra apenas un 4% de no mapuches urbanos) lo que hace más abierta la sociedad rural de lo que aparece a primera vista. Los datos muestran también que no hay ninguna diferencia importante entre hombres y mujeres: unos y otras se casan más o menos en la misma proporción con pares o no pares. También sucede que el connubio aumenta en las generaciones más jóvenes tanto en área rural como urbana aunque con una brecha moderada de 10 puntos en los extremos de edad, y se incrementa sobre todo con la escolaridad con una brecha enorme: la homo-

---

<sup>3</sup> La identificación religiosa de los mapuches no tiene un sesgo étnico como habitualmente se cree: los mapuches tienden a compartir la identidad religiosa de la población no mapuche de su misma condición. La proporción de mapuches que se declara católico (49%) es significativamente menor que el promedio nacional (70% según último censo), aunque la proporción de no mapuches corresidentes que se declara católico es bastante similar (56%). Inversamente, la proporción de evangélicos dobla el promedio nacional alcanzando al 35% entre mapuches y solamente algo menos, 27%, entre no mapuches. La estructura de la identificación religiosa entre mapuches y no mapuches en áreas urbanas es exactamente la misma, mientras que en áreas rurales los mapuches adhieren algo más que los no mapuches al pentecostalismo y algo menos al catolicismo.

gamia entre mapuches con alta escolaridad es de 13% mientras que en mapuches con baja escolaridad alcanza a 61%, diferencia que no se explica solamente por la asociación entre baja escolaridad y ruralidad.

Los resultados acerca de matrimonio mixto concuerdan ampliamente con la actitud respectiva: 65% de los mapuches considera que está bien que su hija o hermana se case con una persona no mapuche y solamente un 6% lo considera definitivamente mal. Esta disposición es apenas más baja en área rural (61% con 12% de desaprobación, hasta un máximo de 15% entre los más ancianos) donde sin embargo la homogamia es mucho más frecuente. También es importante mencionar que la aprobación del connubio es muy similar en mapuches y no mapuches corresidentes: la disposición de la población mapuche a casarse con no mapuches es la misma que la disposición de sus vecinos no mapuches a casarse con mapuches. La aceptación del matrimonio mixto reaparece con la frase “está bien que una persona mapuche se case con una persona no mapuche” que obtiene una proporción de 75% de acuerdo que puede llegar a 79% en área urbana y bajar hasta 69% en área rural ligeramente más reticente. Esta amplísima aceptación del connubio confirma que la identidad mapuche no está afincada en la comunidad, en el sentido convencional de una comunidad de sangre, que aparece por el contrario enteramente abierta y dispuesta al intercambio exogámico. Muchas comunidades, sobre todo aquellas que han perdido la tierra como el pueblo judío, se afirman justamente en la prohibición del connubio y en reglas de comensalidad que dificultan el contacto con extraños, cosas que no existen en absoluto en este caso. Estos mecanismos de autosegregación, completados muchas veces con otros de segregación o

CUADRO N° 4: HOMOGAMIA EN POBLACIÓN MAPUCHE Y NO MAPUCHE: PROPORCIÓN DE HOMBRES Y MUJERES QUE IDENTIFICAN A SU CÓNYUGE COMO MAPUCHE, MAPUCHE Y CHILENO, Y CHILENO, SEGÚN RESIDENCIA URBANO-RURAL

	Mapuche rural	Mapuche urbano	Total mapuche	No mapuche	No mapuche	Total no mapuche
<b>HOMBRES</b>						
Mapuche	68	21	39	36	3	16
Mapuche y chileno	12	19	16	11	8	10
Chileno	20	61	45	53	89	74
<b>MUJERES</b>						
Mapuche	62	25	38	40	5	19
Mapuche y chileno	14	21	19	10	6	8
Chileno	24	54	44	50	88	74

discriminación abierta, han fundado comunidades solidísimas y que se mantienen intactas en medio de las mayores perturbaciones. El pueblo mapuche ofrece una imagen distinta: la posibilidad de afirmar la identidad en una comunidad de lengua o de sangre parecen desvanecerse completamente, aunque todavía subsiste la tierra como último soporte de una identidad viva y actual.

### Tierra

Todos los datos de la encuesta coinciden en la afirmación de la tierra como el asiento fundamental de la identidad mapuche. Después de la lengua (51%), “vivir del trabajo de la tierra” es el segundo elemento que los mapuches consideran más importante para mantener su cultura (32%), muy por encima de “casarse entre mapuches” (14%) y “participar en ceremonias o ritos” (15%), lo que vuelve a mostrar que la cultura ha perdido su soporte comunitario. En el plano de las políticas públicas este orden entre la lengua y la tierra se invierte: la “recuperación de tierras indígenas ancestrales” (35%) es el principal problema al que el gobierno debería dedicar su atención, muy por delante de la “protección y fomento de la lengua mapuche” (17%). Cuando se pregunta por la forma en que el país debe reparar o compensar a los mapuches, las tierras vuelven a ocupar el lugar primero (48%), mientras que el “fomento de la lengua y cultura” ocupa una posición mucho más discreta (6%). La reparación por tierras prima por sobre la educación (19%) y el empleo (10%) y se sitúa largamente por encima del reconocimiento social y legal de la etnia mapuche (14%). La tierra es la modalidad de reparación preferida sobre todo por los mapuches urbanos (59%) que se ubican por arriba de los mapuches rurales en este aspecto (39%). Totalmente decisiva es la opinión acerca de la capacidad de mantener la cultura mapuche en el medio urbano: 76% de los mapuches considera que quienes viven en la ciudad pierden su contacto con la cultura mapuche. La urbanización es vista como una amenaza cultural de primer orden justamente por su impacto sobre la lengua y sobre todo por la pérdida de contacto con la tierra. La incomodidad urbana de la población mapuche es manifiesta: por ejemplo, 66% considera que se vive mejor en el campo contra solamente 22% que afirma que se está mejor en la ciudad. Esta apreciación es más fuerte entre mapuches rurales, 79% declara que se vive mejor en el campo, pero se mantiene alta todavía entre mapuches urbanos (58%). Asimismo, la disposición a irse a vivir al campo entre mapuches urbanos alcanza a 71% (con un 46% que marca la alternativa más vehemente, le gustaría mucho



radicarse en el campo), mientras un 69% de los mapuches rurales rechaza la posibilidad de vivir en la ciudad. El horizonte rural del mapuche urbano se mantiene intacto entre los jóvenes (68% le gustaría vivir en el campo), entre los cuales debe contarse una proporción importante de migrantes de segunda generación que no obstante prefieren la vida rural.

En este contexto de afirmación identitaria de la tierra no debe sorprender demasiado la justificación del “uso de la fuerza para reclamar tierras” que alcanza a 22% entre quienes la justifican incondicionalmente y 36% en algunas circunstancias (aunque un 39% no justifica el uso de la fuerza, lo que muestra que se trata de un tema controversial dentro de la población mapuche). Esta legitimación de la violencia étnica no tiene los sesgos de edad y escolaridad que son característicos del radicalismo político, usualmente alojado en jóvenes de alta escolaridad relativa. Al contrario, la justificación del uso de la fuerza está levemente cargada hacia mayores de 35 años, especialmente en áreas rurales, y hacia quienes tienen baja escolaridad: el apoyo incondicional al uso de la fuerza alcanza a 23% entre quienes tienen hasta 8 años de estudio, mientras que entre quienes tienen 13 o más años de estudio o escolaridad superior disminuye a la mitad, solamente 11%, con una diferencia similar en área urbana y rural. Es probable que estos datos no muestren tanto una actitud políticamente relevante hacia el movimiento indígena, sino simplemente una afirmación incondicional del derecho a la tierra que aparece por encima de cualquier consideración.

La identidad étnica mapuche parece estar recluida en la tierra que se constituye en soporte material de la economía mapuche, pero sobre todo en el fundamento simbólico de una comunidad que por otra parte se desvanece totalmente. Como sostén de una identidad étnica, la tierra mapuche no debe ser entendida solamente como propiedad. Es cierto que la tierra no alberga ninguna comunidad, ni existen tierras comunitarias: el 89% de los mapuches considera que las tierras deben ser de las personas y sus familias como ha sido la costumbre. Pero el valor simbólico y patrimonial de la tierra se manifiesta también en el 65% de mapuches que aprueba la prohibición ancestral de vender tierras mapuches a no mapuches (hasta 76% entre mapuches que viven en el campo). El cierre de la comunidad que no se consigue a través de la prohibición del connubio, se logra con la clausura patrimonial de la tierra indígena. Asimismo, mucho de lo que se llama el problema mapuche proviene del desbalance entre la inviabilidad económica de la tierra indígena y la exacerbación de su valor cultural. El minifundio alberga esta contradicción interna: su valor económico no se compadece con su valor simbólico. Las dificultades de afirmar una identidad al margen de la tierra no auguran sino una profundización de este desajuste.

CUADRO N° 5: AUTOIDENTIFICACIÓN Y SENTIMIENTO DE INTEGRACIÓN NACIONAL ENTRE MAPUCHES SEGÚN CATEGORÍAS DE EDAD

	Jóvenes (18-34)			No jóvenes (35 y más)		
	Plenamente integrado	Parcialmente integrado	Nada integrado	Plenamente integrado	Parcialmente integrado	Nada integrado
Mapuche urbano						
Étnica	64	30	6	73	23	4
Mixta	68	27	5	81	17	1
Chileno	83	17	0	84	12	4
Mapuche rural						
Étnica	59	40	1	77	19	4
Mixta	69	31	0	82	14	4
Chileno	40	60	0	75	22	3

La mirada económica no acierta muchas veces a comprender el significado de la tierra mapuche cuando confunde tierra con propiedad. Tampoco lo hace mejor la mirada política que tiende a confundir tierra con territorio. La encuesta no entrega muchos datos sobre este importante aspecto de la cuestión mapuche. El sentimiento de integración nacional puede ser un buen indicio, sin embargo, del reconocimiento de la nación como unidad territorial: como se ha dicho; el 73% de los mapuches dice sentirse plenamente integrados al país (apenas 3% marca nada integrado) y esta proporción es la misma en área rural y urbana. Este sentimiento de integración es algo menor entre quienes se identifican como mapuches a secas (identificación étnica) aunque sólo en la ciudad: en el área rural el sentimiento de integración nacional es tanto o más alto entre quienes se declaran abiertamente mapuches. Los datos indican que identidad étnica no va en desmedro del sentido de pertenencia nacional, lo que puede ser una prueba de que la afirmación étnica de la tierra no tiene un alcance territorial. También los datos que proporciona la encuesta acerca de la exigencia de autonomía van en este mismo sentido: el 80% de los mapuches considera que las comunidades indígenas “deberían integrarse más al país”, mientras que solamente un 18% considera que “deberían tener más autonomía del resto de Chile”, proporciones que alcanzan a 78% y 22% respectivamente entre mapuches de área rural. No parece existir nada parecido a una nación mapuche (y la expresión “pueblo mapuche” es exacta en este sentido, los pueblos tienen tierras, las naciones en cambio tienen dominio jurisdiccional sobre territorios): al menos la encuesta no entrega ningún indicio acerca de

demandas o aspiraciones propiamente nacionales. La tierra es patrimonio, no territorio: no tiene ningún valor como sede de una organización política, lo que es propio de un pueblo que no ha conocido ninguna forma desarrollada de poder estatal. Por contrapartida, la tierra parece adquirir un valor cultural inconmensurable en el mundo mapuche como soporte de una identidad que ya no encuentra otros espacios ni maneras de afirmarse. □

## **CULTURA MAPUCHE: ENTRE LA PERTENENCIA ÉTNICA Y LA INTEGRACIÓN NACIONAL**

**Ignacio Irarrázaval  
y María de los Ángeles Morandé**

A la luz de los resultados de la encuesta mapuche CEP (2006), en este trabajo se estudia el grado de intensidad con que diferentes grupos al interior del mundo mapuche se identifican con su cultura originaria, versus su integración a la cultura nacional. Para ello se analizan las percepciones y actitudes de la población mapuche respecto a la práctica y mantención de su cultura, así como sus expectativas de integración a la cultura nacional. El estudio muestra que en el “sentir mapuche” coexistirían una pertenencia más bien simbólica a la cultura ancestral y anhelos reales de integración a la cultura nacional.

---

IGNACIO IRARRÁZAVAL. Ph. D. Política Social London School of Economics. Director de Asuntos Públicos Pontificia Universidad Católica de Chile y profesor de Políticas Públicas de la misma universidad.

MARÍA DE LOS ÁNGELES MORANDÉ. Socióloga Pontificia Universidad Católica de Chile. Estudiante de Magíster en Desarrollo Urbano de la misma universidad.

N. del E.: Sobre los resultados de la encuesta mapuche realizada por el CEP (2006), véanse también en esta edición los trabajos de Fernando Zúñiga, Eduardo Valenzuela, Aldo Mascareño, Rolf Foerster y Sonia Montecino, Juan M. Ossio, así como el comentario de Jorge Larraín al artículo de Aldo Mascareño y la presentación de Carolina Segovia y Lucas Sierra.

## 1. Introducción

La presencia del tema mapuche en la discusión de las políticas públicas nacionales hace necesario detenerse a reflexionar acerca de las percepciones y expectativas reales de quienes dicen pertenecer a esta cultura originaria, para contar así con mejores elementos de análisis sobre sus necesidades y sentir.

El presente trabajo forma parte de una serie de otros estudios cuyo objetivo es conocer y comprender mejor el mundo mapuche a partir del análisis de los resultados de la encuesta realizada por el Centro de Estudios Públicos en el primer semestre del 2006, que abarcó de manera representativa a la población mapuche del país.

A modo de ficha técnica, la encuesta recopiló información a través de cuestionarios aplicados presencialmente a 1.487 casos de personas mapuche\* distribuidas en las regiones de mayor concentración de la etnia en Chile, de acuerdo a información censal. Se consideró además un grupo de control, para una muestra de igual tamaño, de personas no mapuche distribuidas en las mismas zonas. En este sentido, se trata de un grupo no mapuche que sólo se diferencia de la muestra mapuche por no pertenecer a un pueblo originario. Ambas muestras probabilísticas e independientes consideraron un error muestral de 2,7 puntos porcentuales con un 95% de confianza.

Si bien la encuesta abarcó una amplia variedad de temas, el análisis aquí presentado sólo considera algunos de ellos, intentando rescatar información principalmente atinente a las percepciones y actitudes respecto a la pertenencia a la cultura mapuche y a las expectativas de integración de la población mapuche.

Cabe hacer referencia a ciertas limitaciones presentes en este estudio a la hora de analizar la intensidad de la pertenencia a la cultura mapuche, pues hubo que ceñirse a las preguntas ya aplicadas en la encuesta para realizar el análisis y los cruces estadísticos correspondientes. Sin embargo, el trabajo propuesto pretende reflejar el sentido e intensidad de pertenencia del pueblo mapuche a su cultura y la conformación de una identidad étnica en base a las expectativas de integración a la identidad nacional.

---

\* Los autores de este artículo escriben “personas mapuche” y no “personas mapuches” en atención al componente “che” (gente) del vocablo “mapuche”. (N. del E.)

## 2. Marco conceptual: Pertenencia a la cultura mapuche

Los pueblos originarios de nuestro país son reconocidos por el Estado chileno como “los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias, siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura”<sup>1</sup>. Estos pueblos representan de acuerdo al Censo 2002, el 4,6% de la población de nuestro país, y la etnia mapuche es la más numerosa de la población indígena, pues alcanza un total de 602.677 personas, que corresponden al 87% del total de población indígena chilena.

Los mapuche se concentran en las regiones VIII, IX, X y Región Metropolitana, distribuyéndose en un 63% en zonas urbanas. Esto último responde principalmente a los movimientos migratorios en que se han visto envueltos los mapuche, quienes después de constituirse por años como una cultura más bien rural, han estado trasladándose en el último medio siglo hacia la ciudad en busca de mayores oportunidades laborales y económicas.

De acuerdo al Censo 2002, se definen como mapuche aquellas personas que se autoidentificaron como tales en la pregunta “¿Pertenece usted a alguno de los siguientes pueblos originarios o indígenas?”. En el caso de la encuesta aquí analizada se empleó la misma pregunta y se aplicó el cuestionario a aquellas personas mayores de 18 años que se declararon pertenecientes al pueblo mapuche y que habitan las regiones de mayor concentración de población mapuche antes señaladas.

Ahora bien, conviene detenerse un momento en la pertenencia auto-declarada a la cultura mapuche, pues numerosas han sido las discusiones que se han planteado en nuestro país en torno a la pregunta censal de identificación de la población originaria, empleándose en el último censo una pregunta dirigida particularmente a la pertenencia a un pueblo originario para cuantificar a la población de origen indígena. Esto ha traído a la mesa temas tales como si la pertenencia a la cultura mapuche se relaciona directamente con la práctica de sus costumbres y con la configuración de una identidad étnica o si solamente tiene que ver con una adhesión personal y voluntaria a una cultura ancestral.

Hay autores cercanos al mundo indígena que se han inclinado hacia esta última postura, afirmando que los indígenas pueden mantener su identidad al margen de participar en la que identifican como su cultura de origen (Eliseo Cañulef, 1998). En este sentido, el indígena se autoidentificaría como

<sup>1</sup> Ley Indígena N° 19.253, 1993, artículo 1.

tal aunque se sienta miembro de una cultura mayor que no es indígena. De esta manera, se produce entre los indígenas, y especialmente entre los mapuche, una especie de ambivalencia cultural, pues en función de su permeabilidad a influencias externas (al igual que otras culturas) han debido acomodar sus estilos de vida y adaptarse a la cultura dominante en una tensión permanente con la mantención de su propia cultura y tradiciones.

Al respecto se puede afirmar que hoy en día el pueblo mapuche no tiene una identidad única, pues combina elementos, comparte estilos de vida y prácticas sociales con el resto de los ciudadanos chilenos, con los campesinos, obreros, o las trabajadoras de servicio doméstico, lo que los hace formar parte simultáneamente de una identidad nacional, además de la identidad étnica que les es propia. En este sentido, la identidad mapuche se va configurando en base a la experiencia individual y colectiva de acuerdo con los distintos roles y posiciones sociales que adquieren en su entorno.

Sin embargo, si bien la identidad cultural mapuche convive en cada sujeto con otras identidades sociales, su identidad étnica se mantiene viva entre los mapuche en distintas intensidades y se manifiesta en el reconocimiento de ciertos elementos constituyentes de su cultura. En esta dirección, el estudio “Línea Base en Comunidades Indígenas del Programa Orígenes” (Universidad de Chile, 2004) logró identificar algunos de estos elementos en un trabajo en terreno con los promotores del programa (todos de origen mapuche). Otros estudios también han hecho alusión a estos elementos como constituyentes de una etnia (F. Zúñiga, 2006; MINEDUC, 2005), entre los cuales se encuentran los siguientes que se describen a continuación.

En primer lugar **el territorio** (*tuwun*), que tal como reconoce la ley indígena es uno de los fundamentos principales de las culturas indígenas. Para los mapuche el sentido de territorialidad o de pertenencia a la tierra es, en un sentido amplio, un sentimiento de pertenencia a un entorno natural que los provee de recursos, aun viviendo lejos de ella. De esta manera, existe en los mapuche un vínculo histórico con la tierra, los recursos naturales y su entorno, que aunque no se traduzca necesariamente en su ocupación física, representa un apego simbólico al territorio ancestral, lugar donde descanan las raíces de su cultura.

En segundo lugar, **la lengua**, en tanto idioma propio y original de una etnia, es reconocida como uno de los aspectos más relevantes de la cultura mapuche por su papel cohesionante y por favorecer la continuidad cultural, basada principalmente en una tradición oral.

Otro elemento constituyente de la cultura mapuche dice relación con su **cosmovisión** o percepción general del mundo y de los principios que lo

rigen, contenidos en la sabiduría mapuche (*kimiin*) y expresadas en un sistema de creencias, en la religiosidad, en los agentes culturales, en su patrimonio cultural y lugares sagrados, que en conjunto determinan un creer y sentir común de su cultura.

Un cuarto elemento reconocido por los mapuche como constituyente de su identidad es su **historia común**, en tanto los recuerdos compartidos de las formas de vida, costumbres, tradiciones y rasgos físicos de sus antepasados se actualizan en su identidad como pueblo.

Por último, **el linaje** (*kupan*) es otro de los elementos integrales de esta cultura, en tanto que la sangre marca el sentido de descendencia de un ancestro mapuche que se representa en el recorrido histórico de los apellidos en el tronco familiar y apela a la idea de un origen común en el tiempo y en el espacio que otorga a la etnia un sentido de parentesco.

En definitiva, en el sentir mapuche aparecen recurrentemente estos elementos, los cuales en mayor o menor intensidad son una referencia simbólica a la cultura ancestral, que permanecen vivos en el imaginario mapuche.

### 3. Metodología de análisis

A partir de los conceptos revisados se pretende analizar las distintas intensidades con que los mapuche viven o perciben la pertenencia a su cultura y de qué manera esta identidad étnica convive actualmente con otras identidades sociales o con sus anhelos de integración a la identidad nacional. Desde esta perspectiva, y a partir de las preguntas de la encuesta y de los datos recabados, se construyó un índice para medir la intensidad de la pertenencia a la cultura mapuche en la muestra, intentando operacionalizar de la mejor manera posible los cinco elementos identificados como constituyentes de dicha cultura.

En primer lugar, se incorporó la práctica de ritos y ceremonias mapuche, en tanto manifestación de la adherencia a una cosmovisión o sistema de creencias ligadas a la pertenencia a la tierra y a un pasado en común. Se incluyó como variable la frecuencia de participación en costumbres como el *ngillatun*, *wetripantu*, machitún, visitas a la machi, visitas al *longko*<sup>2</sup>, en un subíndice de práctica de costumbres que consideró las categorías de: regularmente, esporádicamente y nunca.

---

<sup>2</sup> *Ngillatun* es una ceremonia de rogativa a espíritus ancestrales para una buena cosecha u otro beneficio de la comunidad; *wetripantu* es la celebración del año nuevo mapuche. El machitún es el ritual de sanación de enfermos. Machi es una autoridad de la medicina tradicional y conocedora de los secretos del mundo mapuche. El *Longko* es la máxima autoridad o cabeza dentro de una comunidad.



En segundo lugar, se incorporó al índice el uso de la lengua como uno de los rasgos más relevantes en la conservación de una cultura. Se incluyeron en el índice, de acuerdo al conocimiento y uso de la lengua mapuche, tres grupos: aquellos que hablan la lengua, aquellos que la entienden pero no la hablan, y aquellos que no la hablan ni la entienden.

Por último, se consideró el reconocimiento de un linaje, es decir la identificación de presencia de sangre mapuche en sí mismos. Se consideró en el índice a aquellos que reconocen tener: mucha sangre mapuche, algo de sangre mapuche o nada de sangre mapuche.

De esta manera, se construyó un índice sumatorio<sup>3</sup> de intensidad de la pertenencia a la cultura mapuche, el cual permitió clasificar a los encuestados en tres grupos: mapuche de alta intensidad de pertenencia, mapuche de media intensidad de pertenencia, y mapuche de baja intensidad de pertenencia, cuya distribución aparece en la Tabla N° 1.<sup>4</sup>

La Tabla N° 2 muestra el comportamiento de los distintos grupos en la muestra. Se puede observar que existe un grupo de alta intensidad (el 20% de los casos) que practica con mayor frecuencia las costumbres mapuche, la mayoría de ellos habla la lengua mapuche y reconocen tener mucha sangre mapuche.

Por su parte, en el grupo de intensidad media, que representa casi un tercio de la muestra, la mayoría practica esporádicamente las costumbres y casi un 30% no lo hace nunca. Existe un conocimiento y uso menor de la lengua mapuche y, de hecho, un gran porcentaje no la habla ni la entiende, aunque la mayoría afirma tener mucha sangre mapuche.

TABLA N° 1: GRUPOS DE INTENSIDAD DE LA PERTENENCIA A LA CULTURA MAPUCHE

Grupos de intensidad de pertenencia	Porcentaje
Alta intensidad	19,6%
Media intensidad	31,7%
Baja intensidad	48,8%
Total	100%

<sup>3</sup> Para la construcción del índice se asignó un valor de 1 a 3 a cada categoría de las variables, de acuerdo a la menor o mayor intensidad o práctica de las mismas, las cuales al sumarse en el índice permitieron clasificar los casos en los tres grupos de intensidad de la pertenencia.

<sup>4</sup> Todas las tablas y gráficos de este documento corresponden a datos de la encuesta mapuche realizada por el CEP (2006).

TABLA N° 2: PORCENTAJE DE PRÁCTICA DE COSTUMBRES, USO DE LA LENGUA Y RECONOCIMIENTO DE SANGRE MAPUCHE POR GRUPOS DE INTENSIDAD DE PERTENENCIA

Variables/Grupos de intensidad de pertenencia		Alta intensidad	Media intensidad	Baja intensidad
Práctica costumbres mapuche	Regularmente	45%	4%	-
	Esporádicamente	55%	68%	12%
	Nunca	-	28%	88%
	Total	100%	100%	100%
Uso de la lengua mapuche	Habla	91%	36%	-
	No habla, entiende	9%	45%	7%
	No habla ni entiende	-	19%	93%
	Total	100%	100%	100%
Reconocimiento de sangre mapuche	Mucha sangre mapuche	98%	88%	33%
	Algo de sangre mapuche	2%	12%	64%
	Nada de sangre mapuche	-	-	3%
	Total	100%	100%	100%

En contraste, predomina un grupo de baja intensidad de pertenencia que cubre prácticamente la mitad de la muestra y que si bien se autorreconoce como mapuche, en su mayoría no practica las costumbres mapuche, no habla ni entiende la lengua y sólo un tercio de ellos afirma tener mucha sangre mapuche.

Es necesario tener en consideración que no todos los mapuche viven y sienten su cultura de la misma manera. Si bien existe un grupo minoritario que practica la cultura con mayor intensidad, existe también un grupo que se siente igualmente perteneciente a esa cultura pero participa con otra intensidad de sus costumbres y creencias, concibiéndose a la vez como parte de una cultura nacional mayor. Esta coexistencia de identidades entre los mapuche es lo que se tratará de estudiar a lo largo de este trabajo a partir de las propias apreciaciones y aspiraciones de los mismos mapuche.

#### 4. Caracterización socioeconómica de los grupos de intensidad de pertenencia

Antes de entrar en el detalle del análisis, conviene conocer un poco los grupos definidos de acuerdo a la intensidad de pertenencia. En primer

TABLA N° 3: DISTRIBUCIÓN DE LOS GRUPOS EN ZONA URBANA O RURAL

Grupos de intensidad de pertenencia	Zona urbana	Zona rural	Total
Alta intensidad	28%	72%	100%
Media intensidad	55%	45%	100%
Baja intensidad	78%	22%	100%
Total	61%	39%	100%

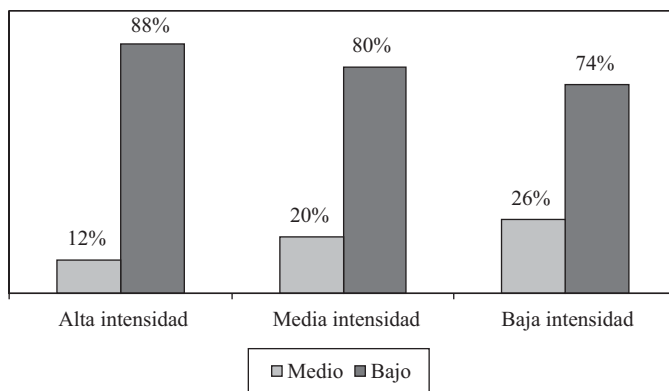
lugar, como se observa en la Tabla N° 3, un alto porcentaje de los mapuche de los distintos grupos vive en zonas urbanas (61%), como lo indican los resultados del Censo 2002 a nivel nacional. Sin embargo, esta situación varía al interior de cada uno de los grupos, disminuyendo la proporción de mapuche urbanos a medida que aumenta la intensidad de la pertenencia. De esta manera, observamos que el grupo de alta intensidad de pertenencia se localiza en su mayoría en zonas rurales, los del grupo de intensidad media se distribuyen más parejos entre ambas zonas, y se revierte la situación en los mapuche de baja intensidad, quienes en su mayoría viven en áreas urbanas.

La ruralidad predominante en el grupo de alta pertenencia se relaciona con que un alto porcentaje de ellos (95%) vive o tiene derechos sobre alguna comunidad mapuche, situación que en el caso de los mapuche de intensidad media de pertenencia alcanza sólo un 47% y en los de baja intensidad un 15%.

En cuanto a la situación socioeconómica de estos grupos, de acuerdo al Gráfico N° 1, se puede afirmar que se trata de un conjunto que se encuentra más bien en los últimos escalones de clasificación, pues en su mayoría pertenece a estratos bajos y en menor proporción a estratos medios, y no está representado el estrato alto en la muestra. El grupo de alta intensidad de pertenencia a la cultura mapuche coincide con ser el grupo más pobre, pues concentra el 88% de su población en estos estratos. En relación con lo anterior, se trata de hogares que viven en condiciones bastante precarias. En el caso de los hogares mapuche de alta pertenencia, esto se refleja en la elevada proporción de viviendas que no cuentan con servicios básicos, como agua potable (57%), sistemas de alcantarillado (72%) o baño al interior de la vivienda (68%), lo cual coincide con la mayor cantidad de hogares de este grupo que viven en zonas rurales.

La situación de pobreza de la población indígena a nivel nacional puede ser corroborada con datos de la encuesta CASEN 2003, en donde se constató que un 28,7% de la población indígena en Chile vive bajo la línea

GRÁFICO N° 1: NIVEL SOCIOECONÓMICO POR GRUPOS DE INTENSIDAD DE PERTENENCIA CULTURAL



de pobreza. Asimismo, dicha encuesta demuestra que en zonas rurales estos niveles de pobreza son mayores, pues un 32% de la población indígena es pobre o indigente en comparación con el 27% que sufre esta condición en zonas urbanas. En cuanto al nivel de ingresos de esta población, dicho instrumento verifica que el 63% de los indígenas se concentran en los dos quintiles más bajos de ingresos, correspondiendo principalmente a los grupos asentados en zonas rurales.

La pobreza en que vive en general la población mapuche en nuestro país se ha asociado generalmente con la naturaleza más bien de subsistencia de su economía. Sin embargo, su situación de pobreza se puede relacionar también con sus bajos niveles de escolaridad y calificación que les dificultan acceder a trabajos de mejor calidad. En este sentido, se puede ver en la muestra de estudio el bajo nivel de educación de esta población. Como ilustra la Tabla N° 4, se observa que el grupo de alta intensidad de pertenencia presenta menos años de estudio que los otros grupos. A este resultado se suma la alta tasa de analfabetismo, que en este grupo alcanza un 17%, a diferencia de los grupos de media y baja intensidad de pertenencia, que presentan tasas de 7% y 5% respectivamente.

A nivel nacional según datos CASEN 2003, la tasa de analfabetismo en la población indígena alcanza el 8,4%, predominando esta situación en zonas rurales con un 16% de la población indígena analfabeta, tratándose especialmente de grupos etarios mayores de 60 años. Asimismo, los niveles educacionales son bastante bajos, pues un 9% de la población indígena nacional no tiene educación formal y un 38% de ellos tiene educación básica incompleta.

TABLA N° 4: AÑOS DE ESTUDIO POR GRUPOS DE INTENSIDAD DE PERTENENCIA

Años de estudio	Alta intensidad	Media intensidad	Baja intensidad
0-3 años	32%	14%	13%
4-8 años	48%	42%	35%
9-12 años	14%	32%	39%
13 años o más	6%	12%	13%
Total	100%	100%	100%

En cuanto a la situación ocupacional se observa una realidad similar en los tres grupos de intensidad de pertenencia, donde más de un tercio trabaja en jornada completa y existe un nivel de desempleo cercano al 7%, algo inferior al desempleo a nivel nacional. Una gran proporción se dedica a los quehaceres del hogar, lo que indicaría en términos generales que en la mayoría de los hogares hay un solo receptor de ingresos. En complemento a ello, la encuesta CASEN 2003 identifica un 25% de hogares indígenas con jefatura femenina.

## 5. Resultados: Intensidad de pertenencia cultural e identidad mapuche

De acuerdo a las hipótesis que guían este trabajo, relacionadas en primer término con la presencia de una dualidad en los mapuche entre la intensidad de la pertenencia a su cultura ancestral y la práctica o participación de sus ritos y costumbres; y en segundo lugar con la existencia de una ambivalencia cultural de los mapuche entre la pertenencia a una etnia y la identificación y anhelo de integración a una identidad nacional, se analizarán algunas preguntas de la encuesta que reflejan esta situación al interior de los grupos de distinta intensidad de pertenencia, así como en comparación con el grupo de control no mapuche.

### 5.1. Intensidad de la pertenencia étnica: Adhesión simbólica o práctica de una cultura

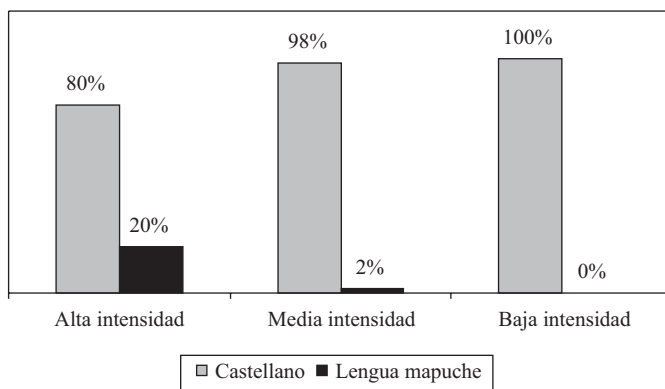
En primer lugar, al preguntar por la importancia de ciertos atributos para la mantención de la cultura mapuche y los rasgos más distintivos de una persona mapuche, transversalmente los tres grupos de intensidad de

pertenencia atribuyen mayor relevancia a rasgos como el uso de la lengua, los apellidos, el conocimiento de la historia del pueblo mapuche o vivir en tierras mapuche. Aunque no siempre están presentes, se consideran elementos constituyentes de su cultura, que les dan un valor más bien simbólico y permanecen como parte del imaginario mapuche. No ocurre igual con otros atributos que tienen que ver directamente con la práctica de costumbres, pues la participación en ceremonias mapuche, los ritos matrimoniales, la vestimenta o ir donde la machi no son considerados de gran importancia para la conservación de la cultura.

Un hecho que constata esta dualidad entre la valoración simbólica de la cultura y la práctica de la misma tiene que ver con el uso de la lengua. Al preguntar en qué idioma se habla habitualmente con los niños pequeños en el lugar donde se vive, la mayoría contesta que en castellano, especialmente a medida que disminuye la intensidad de la pertenencia, como indica el Gráfico N° 2.

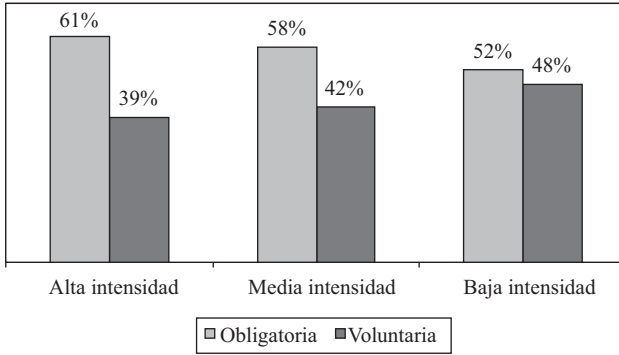
Si bien lo anterior se relaciona con que son muy pocos los que hablan o al menos entienden el *mapudungun*, especialmente en los grupos de intensidad de pertenencia media y baja, llama la atención que más de la mitad de la muestra en los tres grupos de intensidad de pertenencia consideran que la enseñanza del *mapudungun* debiera ser obligatoria para los niños mapuche, como indica el Gráfico N° 3.

GRÁFICO N° 2: ¿EN QUÉ IDIOMA HABLA HABITUALMENTE CON NIÑOS PEQUEÑOS EN EL LUGAR DONDE VIVE?



Nota: Diferencias estadísticamente significativas con un 95% de confianza en todos los casos.

GRÁFICON° 3: ¿LA ENSEÑANZA DE LA LENGUA MAPUCHE PARA NIÑOS MAPUCHE DEBIERA SER OBLIGATORIA O VOLUNTARIA?



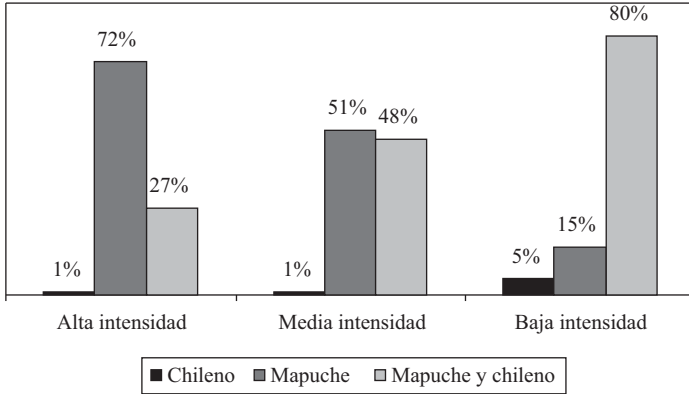
Nota: Diferencias estadísticamente significativas con un 95% de confianza para la enseñanza obligatoria de la lengua mapuche (*mapudungun*) entre los grupos de alta y entre los de baja intensidad, y media y baja intensidad de pertenencia.

En este sentido, se puede afirmar que el sentimiento de pertenencia de los mapuche a su cultura va más allá de las prácticas mismas y que la pertenencia a la cultura mapuche coexiste con la pertenencia a una sociedad nacional mayor. Al respecto, muchos mapuche se definen a sí mismos como una mezcla entre mapuche y chileno, especialmente en el caso de los mapuche de baja intensidad de pertenencia, quienes alcanzan al 80%, como se observa en el Gráfico N° 4. Sin embargo, entre los grupos de intensidad media y alta particularmente, un alto porcentaje se siente mapuche antes que chileno, lo cual muestra que en un conjunto que se autoconoce como perteneciente a una cultura existen diferentes posturas a la hora de adherir a ella.

No ocurre lo mismo ante la pregunta por la procedencia de la pareja: en los tres grupos una alta proporción afirma tener pareja chilena o mezcla de mapuche y chileno, lo cual incide en la mayor apertura a convivir y dejarse permear por la cultura nacional.

En definitiva, los datos nos muestran que existe cierta apertura hacia la cultura dominante y una adaptación de los estilos de vida de los mapuche, pues casarse y formar familia con no mapuche y que los mapuche se vayan a vivir a la ciudad no son considerados como una amenaza para la conservación de la cultura. Al preguntar la opinión acerca de si estaría bien o mal que sus hijos o hermanos se casaran con personas no mapuche, no se

GRÁFICO N° 4: ¿SE SIENTE USTED MAPUCHE, CHILENO O UNA MEZCLA DE LOS DOS?



Nota: Diferencias estadísticamente significativas (95% confianza) para todos los grupos que se sienten mapuche o una mezcla de mapuche y chileno. Para los que se sienten chilenos, solamente son estadísticamente significativas las diferencias entre los grupos de media y baja intensidad de pertenencia.

observa mayor resistencia, pues independientemente del grupo de pertenencia, a una alta proporción le parecería bien o le sería indiferente tal hecho, como lo muestra el Gráfico N° 5, aunque esta proporción es algo menor para el grupo de alta intensidad de pertenencia.

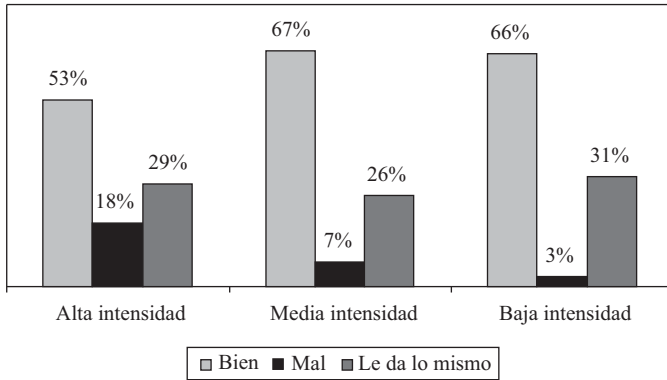
Lo mismo ocurre para los mapuche rurales respecto a apoyar a un hijo si quisiera irse a vivir a la ciudad, pues como lo ilustra el Gráfico N° 6, la mayoría lo apoyaría, aunque en el grupo de alta intensidad de pertenencia existe un 32% que afirma que trataría de impedirlo. En este sentido, las expectativas de integración de los mapuche se traducen muchas veces en las oportunidades que puedan tener los hijos. Otro ejemplo de ello es que un alto porcentaje en todos los grupos afirma que le gustaría que sus hijos hicieran el servicio militar.

Hay otros rasgos que también son considerados de importancia a nivel declarativo para la mantención de la cultura, los cuales tienen que ver con ciertas demandas históricas del pueblo mapuche, como la reclamación de sus tierras, su reconocimiento constitucional o la no discriminación, todas ellas demandas que se han mantenido como una constante.

Sin embargo, en la práctica, estas demandas contrastan con ciertos valores más individualistas que sobresalen en temas como la propiedad de

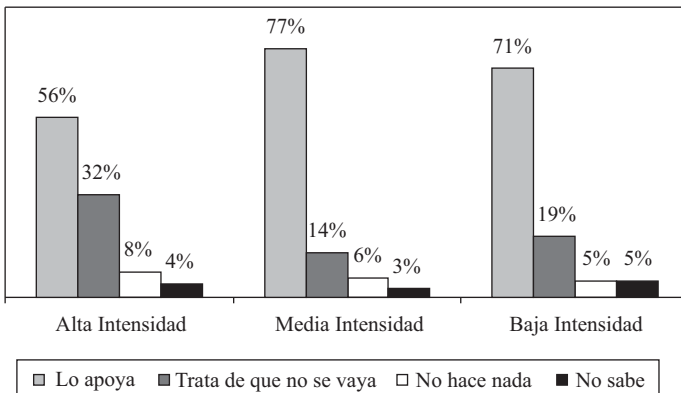


GRÁFICO N° 5: ¿UD. CREE QUE ESTARÍA BIEN O MAL QUE SU HIJA O HERMANA DECIDIERA CASARSE CON UNA PERSONA NO MAPUCHE?



Nota: Diferencias estadísticamente significativas con el 95% de confianza para la respuesta “bien” entre los grupos de alta y baja intensidad, y entre los grupos de alta y media intensidad de pertenencia.

GRÁFICO N° 6: SI SU HIJO QUISIERA IRSE A VIVIR A UNA CIUDAD GRANDE EN BUSCA DE MEJORES OPORTUNIDADES, ¿USTED LO APOYA?\*



\*Esta pregunta sólo considera muestra de mapuche rurales.

Nota: Diferencias estadísticamente significativas con el 95% de confianza para la respuesta “Lo apoya” entre los grupos de alta y baja intensidad, y entre los grupos de alta y media intensidad de pertenencia.

la tierra, pues la mayoría de los mapuche encuestados, proporciones cercanas al 90% en los grupos de distinta intensidad de la pertenencia, preferiría que las tierras mapuche estuvieran en manos de las personas y sus familias en vez de la comunidad, aunque existe cierta preferencia a que las tierras pudieran venderse solamente entre mapuche.

Por otra parte, al consultar por los principales problemas de las personas mapuche a los que debería poner atención el gobierno, éstos son en gran parte demandas similares a las que conocemos de otros grupos sociales del país de similar condición socioeconómica. No obstante, el tema de la recuperación de las tierras indígenas sigue siendo prioritario para todos los grupos de intensidad de pertenencia, lo que responde nuevamente a esta pertenencia simbólica a un territorio ancestral presente en el imaginario mapuche, que hará que ésta se mantenga como una demanda permanente entre el pueblo mapuche y que coexista con otras demandas sociales relacionadas con la pobreza, la falta de educación, la discriminación, las pocas oportunidades de empleo y la falta de ayuda económica del gobierno. De este modo, pese a la persistencia de algunos temas de importancia histórica para los mapuche, sus necesidades sociales son igualmente prioritarias y son compartidas además con otros ciudadanos chilenos de grupos socioeconómicos semejantes.

### *5.2 Ambivalencia cultural: Identidad étnica vs. identidad nacional*

Se ha afirmado que los mapuche, además de reconocerse como miembros de su pueblo original, también se reconocen como parte de una identidad mayor que podría identificarse como nacional. En este sentido los mapuche compartirían con el resto de los chilenos, o con distintos grupos de ellos, lugares de residencia, estilos de vida, escuelas donde asisten sus hijos, puestos de trabajo, entre otras cosas, lo que indica que no se diferencian mayormente de otros grupos del país y que presentan necesidades y expectativas similares.

Un ejemplo de ello se refleja al comparar los principales requerimientos sociales del grupo mapuche con los del grupo de control ante los esfuerzos del gobierno. En efecto, al preguntar por los principales problemas a nivel del país identificados por los mapuche, no se observan mayores diferencias con los señalados por el grupo no mapuche, ni con los problemas antes mencionados como propios de las personas de origen mapuche.

Como se observa en la Tabla N° 5, nuevamente los problemas identificados tienen relación en ambos casos con preocupaciones por la pobreza, por mayor empleo, educación y salud, y aparece la delincuencia como otra preocupación en la lista. De esta manera, se evidencia nuevamente que los

TABLA N° 5: PRINCIPALES PROBLEMAS A LOS QUE DEBIERA DEDICAR MAYOR ESFUERZO EL GOBIERNO

Muestra mapuche	Grupo de control
1. Empleo	1. Pobreza
2. Pobreza	2. Empleo
3. Educación	3. Delincuencia
4. Salud	4. Salud
5. Delincuencia	5. Educación

mapuche en tanto grupo social presentan demandas similares a las de otros ciudadanos chilenos en equivalente situación.

Otra comparación que resulta interesante con el grupo de control no mapuche tiene que ver con el nivel de confianza en las instituciones por parte de estos grupos. En un primer caso, como muestran las Tablas N° 6 y N° 7, aparece entre los mapuche una mayor confianza en las instituciones mapuche que en las instituciones nacionales, particularmente en lo que compete a autoridades comunitarias como el *longko* o la/el machi, con niveles de confianza de 58% y 57% respectivamente. Al respecto, estudios han demostrado que actualmente el respeto a estas autoridades se relaciona más bien con la condición simbólica que representan en tanto signos de la permanencia de elementos culturales mapuche, que con la efectividad real de estas instituciones en las decisiones sociopolíticas de las mismas<sup>5</sup>. Sin embargo, por otro lado se observan niveles similares de confianza para el caso de las municipalidades, lo cual indica que los municipios, dentro de las instituciones nacionales, tendrían para los mapuche una alta validación al igual que sus autoridades tradicionales, esta vez con alcances sociopolíticos reales.

También están dentro de las instituciones con mayores niveles de confianza en el grupo mapuche el Ad Mapu, que representa el conjunto de leyes y tradiciones de la cultura mapuche; la CONADI, institución gubernamental de desarrollo indígena, y el Consejo de Todas las Tierras, organización mapuche de mayor influencia nacional e internacional. Al comparar con la confianza que existe hacia instituciones nacionales, entre los primeros lugares después de los municipios se encuentran el gobierno, Carabineros, las iglesias y fuerzas armadas, y en las últimas posiciones el Congreso y los

<sup>5</sup> MINEDUC: “Identificación y descripción de Contenidos Culturales Aymara, Atacameños y Mapuche”, 2005.

TABLA N° 6: PORCENTAJE DE CONFIANZA EN INSTITUCIONES MAPUCHE\*

Institución mapuche	Muestra mapuche
<i>Longko</i>	58%
Machi	57%
Ad Mapu	55%
CONADI	54%
Consejo de Todas las Tierras	54%
Identidad Territorial Lafkenche	47%
Asociación Ñancuqueo de Lumaco	43%
Consejo Pu Werken Lof Budi	41%
Coordinadora Arauco Malleco	41%
Kallfülikan	37%

\*Proporción que afirma tener mucha o bastante confianza en instituciones

TABLA N° 7: PORCENTAJE DE CONFIANZA EN INSTITUCIONES NO MAPUCHE\*

Instituciones no mapuche	Muestra mapuche	Muestra no mapuche
Municipalidades	58%	59%
Gobierno	51%	49%
Carabineros	49%	54%
Iglesia evangélica	48%	44%
Fuerzas armadas	47%	51%
PYMES	44%	49%
Iglesia católica	43%	47%
Televisión	32%	34%
Sindicatos	31%	30%
Prensa	28%	30%
Grandes empresas	27%	28%
Ministerio público	24%	25%
Tribunales de justicia	20%	29%
Congreso	18%	17%
Partidos políticos	9%	8%

\*Proporción que afirma tener mucha o bastante confianza en instituciones

partidos políticos, situación que se repite dentro del grupo de control, lo que indica la coherencia entre las percepciones de los mapuche y el resto de los chilenos.

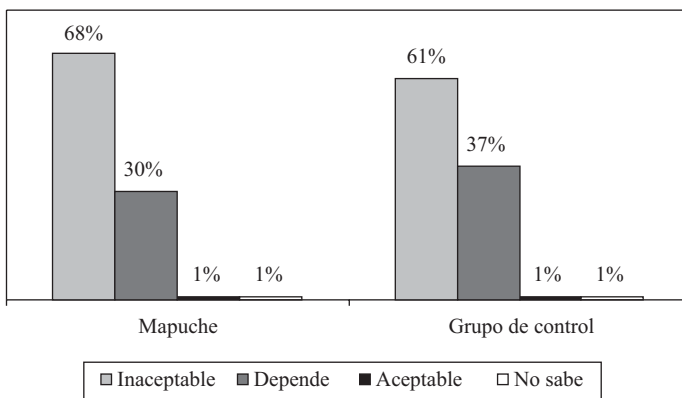
En cuanto a las preferencias políticas de los grupos estudiados, se repite el desprestigio y desconfianza existente hacia los partidos políticos, pues una gran proporción tanto de mapuche como de no mapuche (sobre el

40% en ambos casos) afirma no identificarse con ninguna de las coaliciones políticas nacionales, no encontrándose además mayores diferencias entre los grupos en su adscripción política.

Por otra parte, la mayor confianza en las Iglesias católica y evangélicas se refleja en la fuerte participación de los mapuche en estas religiones. Al respecto, los datos nos indican que una alta proporción de ellos —sobre el 50%— se dice perteneciente a la Iglesia católica. A las Iglesias evangélicas también pertenece un porcentaje importante, en torno al 35%. En comparación con el grupo de control, se observa una mayor participación de los mapuche en Iglesias evangélicas con respecto a los no mapuche, no así en la Iglesia católica. Todo esto nos indica una vez más esta doble militancia entre una identidad étnica mapuche y el respeto por la conservación de una religiosidad indígena, y la pertenencia a una identidad nacional y la integración a sus valores.

Esta dualidad se observa también en temas de género. Como lo ilustra el Gráfico N° 7, al preguntar la opinión personal respecto a la aceptación del aborto, si bien un 68% lo considera como algo inaceptable, llama la atención la presencia de signos más liberales: un 30% señala que dependería de las circunstancias, proporción similar al 37% del grupo de control que afirma lo mismo. Sin embargo, en temas como la incorporación de la mujer al

GRÁFICO N° 7: EN SU OPINIÓN PERSONAL, QUE UNA MUJER SE HAGA UN ABORTO, ¿ES ACEPTABLE, INACEPTABLE O DEPENDE DE LAS CIRCUNSTANCIAS?



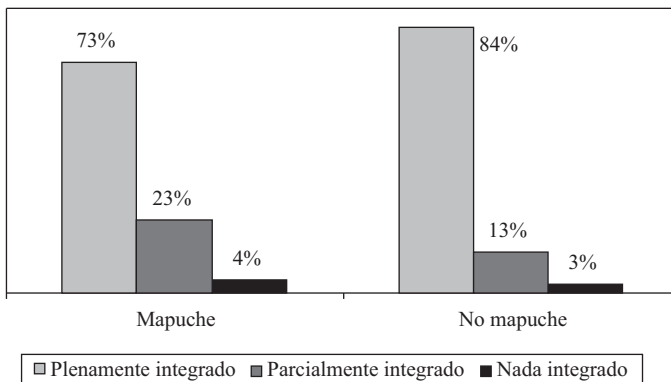
Nota: Diferencias estadísticamente significativas con el 95% de confianza entre los grupos mapuche y no mapuche para las respuestas “inaceptable” y “depende de la circunstancia”.

mundo laboral existe entre los mapuche una tendencia más conservadora que lleva a pensar que el trabajo de la mujer resiente la vida familiar y de la pareja, valorándose el trabajo doméstico de la mujer por sobre su independencia económica.

En este sentido, se percibe en las distintas declaraciones y posturas de los mapuche un sentimiento de integración a una identidad común a otros grupos sociales, en coexistencia con la pertenencia y la conservación de su cultura. De hecho, al consultar a los mapuche qué tan integrados se sienten a Chile, un alto porcentaje dice sentirse plenamente integrado, aunque en menor medida que el grupo de control no mapuche, como muestra el Gráfico N° 8.

En esta misma línea se observan apreciaciones similares al preguntarles a los mapuche su opinión respecto a la autonomía o a la integración de las comunidades mapuche al resto de Chile, donde cerca de un 80% afirma que las comunidades debieran integrarse más. De esta manera, se refuerza la idea de que existe en el imaginario mapuche un anhelo de integración a la sociedad mayor, aun cuando se reconozca la pertenencia a una cultura en particular y se mantenga con fuerza la identidad étnica que los constituye.

GRÁFICO N° 8: ¿DIRÍA USTED QUE SE SIENTE PLENAMENTE INTEGRADO, PARCIALMENTE INTEGRADO O NADA INTEGRADO A CHILE?



Nota: Diferencias estadísticamente significativas con el 95% de confianza entre los grupos mapuche y no mapuche para las respuestas “plenamente integrado” y “parcialmente integrado”.

## 6. Conclusiones

Al estudiar a los mapuche de acuerdo a las intensidades de pertenencia a su cultura, se puede advertir que entre ellos existen grupos que viven y sienten su cultura de manera diferente. Sin embargo, lo interesante de constatar es que, aunque algunos mapuche vivan con mayor intensidad su cultura que otros, todos quienes se autodeclaran pertenecientes a la etnia adhieren referencialmente a una misma cultura originaria, valorando enormemente la conservación de ciertos rasgos, tales como: la tierras ancestrales, aunque no vivan físicamente en ellas; la lengua mapuche, aunque no la hablen ni la entiendan; el linaje, aunque hayan formado familia con no mapuche; la adherencia a una cosmovisión y a una historia común, aunque no participen de los ritos ni ceremonias mapuche. En este sentido, si bien existe una estimación simbólica de ciertos rasgos culturales, aun cuando se viva en la ciudad o exista un aparente proceso de aculturización, se percibe una fuerte persistencia de estos elementos ancestrales en el imaginario mapuche, que apelan de una u otra manera a la conservación de una cultura por parte de sus integrantes.

No obstante, esta valoración y pertenencia a la cultura mapuche coexiste con un anhelo permanente de integrarse a una cultura mayor, lo cual se refleja en que las percepciones que tienen las personas mapuche de la realidad nacional y de sus propias necesidades no se diferencian mayormente de las de otros grupos sociales que viven en condiciones similares en nuestro país. Tal como se ha discutido a lo largo de este trabajo, los mapuche comparten una situación socioeconómica con otros grupos de bajos estratos sociales, que presentan escasos niveles de educación y calificación y que viven en condiciones precarias de habitabilidad, especialmente en zonas rurales. En este marco, sus demandas sociales coinciden y se relacionan principalmente con temas como la pobreza, el empleo, la salud y la educación; aunque permanecen entre los mapuche reclamaciones históricas por sus tierras ancestrales o algunos derechos políticos.

Por otra parte, la añoranza cultural de un pasado ancestral se relaciona más bien con apreciaciones y percepciones a nivel declarativo que con prácticas específicas, pues una gran proporción de mapuche no cultivan mayormente su cultura. Sin embargo, si bien las preguntas de la encuesta apuntan más hacia percepciones que a conductas, podemos distinguir entre las respuestas algunas opiniones que, al estar mediadas por la experiencia misma de los mapuche, nos estarían indicando que en algunas ocasiones la balanza se inclina más hacia la integración a la sociedad mayor, sin obviar la pertenencia a su cultura. Ejemplos de ello se dejan ver en la apertura de los

mapuche a formar familia con personas no mapuche, en las expectativas de integración de sus hijos, en la creencia en la propiedad individual antes que en la propiedad comunitaria o en los mayores deseos de integración de las comunidades mapuche al país, todas opiniones que pueden estar influenciadas en gran parte por las mismas vivencias cotidianas de los encuestados y que demuestran la capacidad de una cultura de adaptarse y de incorporar nuevas formas de vida a su pertenencia cultural. En este sentido, se distingue una doble identidad que convive entre los mapuche, aquella que valora y realza la pertenencia a una cultura ancestral, y otra que se adapta y hace suyos elementos de una cultura mayor que forma parte de una identidad nacional.

En definitiva, el presente análisis devela entre los mapuche una dicotomía entre la pertenencia a su cultura y el anhelo de integración a la sociedad nacional. Esta dicotomía no es extraña a la idiosincrasia de la sociedad chilena, pues al revisar resultados de otros estudios, como el “Informe de Desarrollo Humano” del PNUD del año 2002, se señala que en el imaginario colectivo de los chilenos los pueblos indígenas aparecen como raíz de nuestra nacionalidad y cultura, y que existe una actitud positiva hacia sus reivindicaciones. Sin embargo, al mismo tiempo los chilenos consideran que el mayor desarrollo de Chile en comparación con otros países de la región se debe a la baja importancia relativa de la población indígena del país. Por otra parte, la reciente encuesta bicentenario UC-Adimark 2006 muestra que un 67% de los chilenos cree que es mejor que los mapuche mantengan su cultura, en contraposición a que se adapten. De esta manera se advierte que la temática mapuche en Chile también presenta esta ambivalencia entre la pertenencia a una cultura indígena y el deseo de integración al resto país.

En este sentido, análisis como el presente demuestran que entre los mapuche el deseo de conservación de su cultura convive con un simultáneo anhelo de integración a la identidad nacional, y hay un grupo mayoritario al interior del pueblo mapuche que, aún aspirando a una mayor integración, se siente igualmente parte de una etnia que añora su conservación como patrimonio cultural de nuestro país. Para una mayor profundidad en el estudio de estos temas habría que analizar a través de estudios etnográficos lo que ocurre al interior de estos grupos, considerando también la complejidad y diversidad que existe además dentro del mundo mapuche. Por el momento, el análisis de una encuesta nacional mapuche permite aproximarse de manera general a una realidad existente, ayudando a comprender a grandes rasgos los diferentes grupos e intensidades con que los mapuche viven su cultura en nuestro país.



A partir de las reflexiones anteriores y en un terreno más concreto, es conveniente hacer algunos alcances útiles para el campo de las políticas públicas, destacando al menos tres puntos relevantes de considerar a la hora de pensar en el rol del Estado en materia indígena.

- Como hemos analizado en este estudio, los mapuche, independientemente de la intensidad con que vivan su cultura, se sienten por igual pertenecientes a un pueblo ancestral, del cual quieren ser reconocidos como originarios. Elementos culturales referenciales como la tierra, la lengua o la sangre son fundamentales en estos términos y constituyen parte importante de la demanda mapuche por ser reconocidos como tales. En este sentido, un desafío para las políticas indígenas y la sociedad chilena en general es buscar métodos adecuados de reconocimiento cultural del pueblo mapuche, entendimiento de sus necesidades y expectativas, a partir de las cuales se puedan diseñar programas para la preservación y prolongación de su cultura.
- En segundo lugar, se ha constatado ya la coexistencia en el imaginario mapuche del deseo de conservación de su cultura junto con un anhelo de integración a la sociedad mayor. En este marco, las políticas indígenas deberían considerar un enfoque intercultural, en el sentido de la mantención de las culturas originarias en el diálogo e interacción permanente con la cultura nacional. Es decir, políticas que favorezcan un proceso de convivencia entre las culturas y que lleven al constante enriquecimiento mutuo y legitimación de los saberes de cada una. En este sentido, en el ámbito de la educación son fundamentales planes públicos que potencien la educación intercultural bilingüe. También debe considerarse la interculturalidad en el plano de la salud y en el ámbito productivo, en donde la interacción y el intercambio de elementos culturales es fundamental para una mejor calidad de vida de la población indígena, junto con la protección de sus culturas.
- Por último, cabe señalar que dada la complejidad propia del mundo mapuche, existen distintos grupos en su interior, los cuales viven y sienten con distintas intensidades la pertenencia a su cultura. Para efectos de intervención pública, deben tomarse en cuenta estas diferencias y saber reconocer las verdaderas demandas de estos grupos. Muchas veces se ha asociado el mundo indígena al ámbito rural, cuyos miembros si bien presentan altos niveles de intensidad de pertenencia a su cultura, también pertenecen a una sociedad mayor,

con la cual comparten valores y prácticas. En este sentido, las políticas públicas deben desmitificar a la sociedad indígena rural y conocer en mayor profundidad sus necesidades y expectativas, las que, como hemos visto, no se diferencian mayormente de las de otros grupos indígenas urbanos, o de otros grupos de similares condiciones socioeconómicas en nuestro país.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cañulef, Eliseo: *Introducción a la Educación Intercultural Bilingüe en Chile*. Temuco: Instituto de Estudios Indígenas Universidad de La Frontera, 1998.
- Centro de Estudios Públicos (CEP): “Estudio de Opinión Pública: Los Mapuche Rurales y Urbanos Hoy. Mayo 2006”. Santiago: CEP, 2006.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Nacional): Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional y Población Indígena (CASEN). Documento preparado por la Coordinación de Políticas y Programas Indígena de la Subsecretaría del Ministerio de Planificación. Noviembre 2005. En [www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl)
- MINEDUC (Ministerio de Educación): *Identificación y Descripción de Contenidos Culturales Aymara, Atacameños y Mapuche*. Santiago, 2005.
- PNUD: “Informe de Desarrollo Humano en Chile”. En *Nosotros los Chilenos: Un Desafío Cultural*. Santiago: Editorial PNUD, 2002.
- UC-Adimark: “Encuesta Bicentenario 2006”. En [www.uc.cl](http://www.uc.cl)
- Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Departamento de Economía: “Línea Base en Comunidades Indígenas Programa Orígenes”, 2004.
- Zúñiga, Fernando: *Mapudungun. El Habla Mapuche*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2006. □

## **SOCIOLOGÍA DE LA CULTURA**

### **LA DECONSTRUCCIÓN DE LO MAPUCHE\***

**Aldo Mascareño**

En este artículo se sostiene que la diferenciación e individualización de la sociedad moderna ha hecho cada vez más carente de rendimiento analítico al concepto de cultura como indicación de la unidad y coherencia de constelaciones simbólicas. Las culturas son crecientemente iterables, interpenetradas e inconsistentes. A juicio del autor, los datos de la encuesta mapuche del Centro de Estudios Públicos realizada en el año 2006 permiten mostrar aspectos de esta iterabili-

---

ALDO MASCAREÑO. Antropólogo, Universidad Austral de Chile. Magíster en Sociología, Universidad Católica de Chile. Doctor en Sociología, Universidad de Bielefeld, Alemania. Académico del Departamento de Sociología de la Universidad Alberto Hurtado.

\* Agradezco a Daniel Chernilo sus siempre clarificadoras críticas; también a Claudia Mora sus fundamentales observaciones y aportes bibliográficos. Agradezco igualmente a Lucas Sierra por sus comentarios y al Centro de Estudios Públicos la oportunidad de analizar los datos de la encuesta mapuche. Mención especial merece Gabriela Azócar de la Cruz, socióloga de la Universidad de Chile. Este artículo no habría sido posible sin su alta habilidad metodológica, su visión del análisis de datos y sus atentos comentarios a mis propias interpenetraciones e inconsistencias. Parte importante de lo bueno de este texto también le pertenece. En los errores la responsabilidad es del autor.

N. del E.: Se publica también en esta edición el comentario de Jorge Larraín al presente artículo. Sobre los resultados de la encuesta mapuche realizada por el CEP (2006), véanse también en esta edición los trabajos de Fernando Zúñiga, Eduardo Valenzuela, Ignacio Irrarrázaval y M. de los Ángeles Morandé, Rolf Foerster y Sonia Montecino, Juan M. Ossio y la presentación de Carolina Segovia y Lucas Sierra.

dad simbólica de lo que comúnmente se denomina cultura mapuche. Se constata también que a nivel de las autodescripciones de los actores, el concepto de cultura cumple una función política: construye una ficción de unidad en un mundo fragmentado que, como un mana, es adosable a cualquier reivindicación política. Es decir, en términos sociológicos, cultura para poco; en términos políticos, cultura para mucho.

En la teoría antropológica no existe lo que pudiéramos llamar un acuerdo absoluto en torno a la definición del concepto de cultura.

(Talcott Parsons, *El Sistema Social*)

### I. ¿Cultura para qué?

Estas páginas buscan sostener la tesis siguiente: como concepto técnico del análisis social, la cultura ha perdido buena parte, sino todo, de su poder descriptivo y explicativo de las diferencias y semejanzas en una sociedad moderna cuyas constelaciones problemáticas son crecientemente transversales, supraterritoriales y multidependientes. La cultura se vuelve porosa. Por esto mismo, sin embargo, para los que aspiran a autocomprenderse a través de ella y para otros que persiguen objetivos estratégicos invocándola, la cultura conserva una alta utilidad como instrumento para la afirmación de una diferencia local e histórica que viene asociada a posicionamientos instrumentales u objetivos políticos. Es decir, en términos sociológicos, cultura para poco; en términos políticos, cultura para mucho (para demasiado quizás).

El análisis de los datos de la encuesta mapuche realizada por el CEP hace plausible esta tesis desde un punto de vista empírico. La aplicación del instrumento tanto a mapuches como a no mapuches rurales y urbanos indica dos cosas: en términos generales, no existe una diferencia significativa en las dimensiones investigadas entre mapuches y no mapuches; sin embargo, cuando ellas existen tienden a asociarse a temas de orientación política. Si esto es así, entonces la cultura no puede ser invocada como categoría sociológica para dar cuenta de la condición actual de este grupo étnico, aunque cuando se trata de impulsar, construir o exhortar a tal diferencia étnica, el concepto puede adquirir alta relevancia a modo de autodescripción política.

Para desarrollar esta argumentación, se expone primeramente el paulatino adelgazamiento que sufrió el concepto de cultura en la historia de la antropología. Se busca con ello poner en evidencia su labilidad como herra-

mienta de análisis social (II), en tanto no permite dar cuenta de los alineamientos cada vez más episódicos y situados de los individuos frente a las exigencias de inclusión en un mundo estructural y simbólicamente diferenciado (III). Son estas exigencias las que tienden a deconstruir los contenidos culturales fuertes y a transversalizar sus referencias simbólicas. Esto es lo que se observa en el análisis comparativo entre mapuches y no mapuches, en base a los datos de la encuesta. Para entrar en ello, se definen primeramente los conceptos de interpenetración e inconsistencia, centrales en el análisis (IV), luego se observan las interpenetraciones en la dimensión económica, en relación con los medios de comunicación y en el espacio familiar (V) y las inconsistencias se analizan en relación con la preocupación por la mantención de la cultura (VI). Consecuentemente con la tesis más arriba esbozada, es en la dimensión política donde se puede apreciar alguna distancia en los datos de la encuesta entre la población mapuche y la no mapuche. Ello constituye una base empírica para observar la función política del concepto de cultura (VII) y cómo él provoca descentramiento en la reconstrucción simbólica mapuche (VIII). El texto se cierra con un breve relato etnográfico (IX).

## II. La deconstrucción de la cultura

Terreno predilecto para la deconstrucción son las constelaciones de significado que se autocomprenden como sólidas, unificadas y totales. En 1871 sir Edward Burnett Tylor instala el referente conceptual de cultura que comenzaría a fragmentarse en los ciento cincuenta años siguientes: “Cultura o civilización, tomadas en su sentido etnográfico amplio, es ese todo complejo que incluye conocimiento, creencia, arte, moral, ley, costumbre, y cualquier otra capacidad y hábitos adquiridos por el hombre como miembro de la sociedad” (1871: 1). No intentamos en esta sección reconstruir la genealogía del concepto de cultura, aunque sí identificar determinados hitos en el despliegue de su semántica que dan cuenta de cómo el concepto fue paulatinamente perdiendo el carácter holístico y panexplicativo contenido en la definición de Tylor y cómo, por tanto, antropológicamente, hablar de cultura oscurece un campo problemático que hay que esclarecer por otros medios. A grandes rasgos, estos hitos son los siguientes: la distinción entre civilización y cultura que enfrentó en el siglo XIX a la tradición humanista francesa con la alemana, la tecnificación de la tradición alemana en el siglo XX a cargo de Franz Boas, el influjo sociológico liderado por Parsons en el Department of Social Relations de Harvard con un concepto simbólico y normativo de cultura, la desnormativización del concepto con Geertz y

Schneider y, finalmente, la disolución de la solidez de la cultura en la antropología postmoderna.

La distinción civilización/cultura enfrenta al universalismo francés con las formulaciones alemanas de sustrato particularista. Lo que en último caso se contraponía era la realidad externa de la civilización como impulso racional y sobre todo progresivo con el marco espiritual e interior de la cultura en el sentido de Cicerón, como *cultura animi*, como cultivo del espíritu humano y nacional (Reckwitz, 2000). El concepto de civilización estaba asentado ya a comienzos del siglo XIX en la semántica europea de filiación francesa a partir de las numerosas descripciones de culturas ‘exóticas’ reunidas en el siglo anterior. La civilización se presentaba como estadio de superioridad frente al salvajismo y la barbarie; progresismo que también podía encontrarse al interior de los mismos pueblos civilizados y que abarcaba tanto el desarrollo social como intelectual de los pueblos (Kuper, 2001). Guizot expresaba esta fe civilizatoria: “La idea de progreso, de desarrollo, me parece la idea fundamental contenida en el palabra civilización” (Guizot en Kuper, 2001: 44). En términos nacionales, Inglaterra carecía de progreso intelectual, pero mostraba progreso social; Alemania era su contracara, y Francia reunía ambas dimensiones. Lo central de la civilización era de todos modos su universalidad, su absorción de las fronteras nacionales; la *Kultur* en tanto era lo que permanecía en el *Volksgeist* (Elias, 1989).

Johann Gottfried Herder está en el origen de la tradición relativista y particularista de la noción de cultura. Su ataque a la abstracción de la ilustración, a su teleología histórica eurocéntrica que se vierte en estados secuenciales de desarrollo, en cosmopolitismo y colonialismo, es una de las claves que se transmiten al pensamiento antropológico de los siglos siguientes (Denby, 2005), como también lo es la idea de comunidad familiar de la nación en tanto opuesta a la antinaturalidad de la unificación imperialista ilustrada. En palabras de Herder: “Un reino consistente de una sola nación es una familia, una casa bien ordenada: descansa en sí misma pues está fundada por naturaleza, y emerge y cae sólo por el tiempo. Un imperio formado forzando a cien naciones a juntarse y a ciento cincuenta provincias, no es un cuerpo político, es un monstruo” (Herder en Denby, 2005: 18). Es paradójico que el desarrollo de la idea culturalista de Herder a través de la antropología en los siglos XIX e inicios del XX pudiera ser desplegado en el marco de la colonización y las guerras imperialistas. Probablemente haya sido esto lo que llevó a Tylor a presentar civilización y cultura como conceptos homólogos.

De la intelectualidad inglesa preocupada de los dilemas morales victorianos, Matthew Arnold representaba la posición romántica: la civilización

era exterior y mecánica, la cultura es una “condición interior de la mente y el espíritu” (Arnold, 1960: 48). Con su asociación de la civilización a la cultura, Tylor introdujo el evolucionismo lineal decimonónico en las formulaciones románticas de cultura como aquellas del historicismo alemán y la propia de Arnold: las culturas progresaban en el formato de Morgan, del salvajismo a la barbarie hasta civilización. Con ello, el mensaje al futuro fue paradójico: los ‘primitivos’ tenían cultura, pero ella era subdesarrollada, es decir, había pluralidad cultural pero debía ser observada como estadios sucesivos universales. Aún Alfred Weber en 1935 conservaba esta ambigüedad: “esos cuerpos históricos, tanto en el caso de que constituyan culturas primarias y secundarias superpuestas como también en el caso de que sean productos primarios permanentes, que coexistan unos junto a otros, están todos ellos insertos en un gran movimiento unitario de progreso gradual” (Weber, 1968: 16). La cultura para Weber forma una unidad inserta en un proceso civilizador creador y modificador de objetos físicos y espirituales que definen una ‘voluntad de cultura’ desde la cual los individuos extraen su actitud y su *Geist* (Weber, 1968). No sólo el componente evolutivo de la definición de Tylor se mantiene en Alfred Weber, sino también su carácter holístico.

Un primer paso en la deconstrucción del concepto de cultura, tal como era presentado por Tylor, fue el movimiento que se desarrollaba en la escuela etnológica de Berlín a fines del siglo XIX, cuyo más prominente representante fue Franz Boas. En conexión con el romanticismo alemán, Boas formuló la escuela antropológica del particularismo histórico que rechazaba la idea universalista de evolución de la civilización y proponía la interpretación de cada cultura en términos de su propio devenir histórico (Harris, 2003). Si bien por ello Boas no se inclinaba a formulaciones teóricas generalistas, G. Stocking ha afirmado que su modo de usar el término cultura, incluso en un sentido plural como ‘culturas’, permitió al concepto “adquirir la carga de determinismo conductual que es un componente antropológico particular de su significado antropológico moderno” (Stocking, 1966: 870).

Es precisamente esta idea la que se va a perfilar con la claridad y sistematicidad características de Talcott Parsons en el por él fundado Department of Social Relations en Harvard en 1946 y que aún impregna varias formulaciones culturalistas de la actualidad, entre ellas las que hacen referencia a temáticas mapuches (véase infra). El proyecto de Parsons nunca pecó de falta de ambición. Ella alcanzó para conformar un nuevo paso en la deconstrucción del concepto antropológico de cultura: cultura ya no era la totalidad tyloriana, sino que ahora suponía la autonomía de los componentes valóricos y normativos frente al sistema social y la personalidad. Para

Parsons el sistema general de la acción es el orden mayor de constitución de lo social. Éste se diferencia en tres aspectos: el sistema social, la personalidad y la cultura. En este marco, los objetos culturales deben entenderse como “elementos simbólicos de la tradición cultural: ideas o creencias, símbolos expresivos o pautas de valor” (Parsons, 1966: 24) que gozan de autonomía en tanto sistema respecto de los otros dos: “Cada uno de estos tres sistemas —dice Parsons— tiene que ser considerado como un foco independiente de organización de los elementos del sistema de acción” (Parsons, 1966: 25). Independencia, sin embargo, no significa ausencia de interpenetración. La cultura es transmitida (por tradición), es aprendida (no es genética) y es compartida (por los individuos): “En este sentido, la cultura es, de una parte, un producto de los sistemas de interacción social humana, y, de otra, un determinante de esos sistemas” (Parsons, 1966: 34), por ello funciona sólo como componente de un sistema de acción concreto.

La propuesta de Parsons era que la antropología debía dedicarse al estudio de la cultura. Con ello le reconocía a la disciplina la autoridad sobre el concepto, pero a la vez le restringía su campo de acción, pues la psicología estudiaba la personalidad y la sociología integraba todos los conocimientos. Clyde Kluckhohn, también en Harvard, desde los años treinta iba por un camino distinto, pues seguía definiendo la cultura en un sentido generalista: “Por ‘cultura’ la antropología quiere significar la manera total de vivir de un pueblo” (Kluckhohn, 1957: 27). Con ello, se podría seguir hablando de ‘cultura mapuche’ y entender con eso algo total y propio de esta etnia. Incluso la pretensión de Kluckhohn de encontrar valores universales a pesar de la diversidad de las culturas del mundo, lo puso en contra de la asociación parsoniana entre cultura y sistema concreto de la acción (Parsons y Vogt, 1962). Con reticencias, pero algo más abierta al proyecto parsoniano, fue la posición de otro miembro del grupo de relaciones sociales, Alfred Kroeber. Kroeber aceptó la distinción analítica entre estructura social y cultura y junto a Parsons escribió dos importantes páginas para seguir afirmando la deconstrucción de la cultura. En ellas Kroeber y Parsons proponían las formulaciones siguientes: “Sugerimos que es útil definir el concepto de cultura para la mayoría de los usos más estrechamente de lo que ha sido generalmente el caso de la tradición antropológica americana, restringiendo su referencia al contenido transmitido y creado de patrones de valores, ideas y otros sistemas simbólicamente significativos como factores en la formación de la conducta humana y en los artefactos producidos a través de la conducta. Por otro lado, sugerimos que el término sociedad —o sistema social— sea usado para designar el sistema específicamente relacional de interacción entre individuos y colectivos” (Kroeber y Parsons,



1958: 583). El párrafo concluía con una afirmación (aun más) programática: “Hablar de un ‘miembro de una cultura’ debe ser entendido como una elipsis que significa ‘miembro de una sociedad de cultura X’” (Kroeber y Parsons 1958: 583).

Con ello el optimismo en torno a la utilidad técnica del concepto de cultura se apoderó de la antropología. Por fin parecía que el concepto serviría para algo más que para contar anécdotas de sobremesa sobre costumbres exóticas. Pero Harvard criaba cuervos. Clifford Geertz y David Schneider eran dos aventajados alumnos de Parsons que iniciaron sus proyectos en su ámbito de influencia, pero que luego se distanciaron de él, tanto en lo referido a la pretensión parsoniana de la antropología como subdisciplina sociológica como en la dimensión normativa asignada a la cultura. Ambos llevaron sus análisis hasta un punto en que un paso más significaba la deconstrucción total: reconocer la ausencia de fundamento de la descripción cultural de toda la tradición antropológica. Con ello se podría afirmar: la cultura es una ficción del que habla de cultura, hay cultura mapuche cuando se la indica en función de un objetivo.

Schneider consideró la cultura, en tanto horizonte de símbolos y significados, como independiente de la conducta (Schneider, 1968), lo que sin duda tenía impronta parsoniana, pero cuando se trataba de normas, advertía que ellas se codificaban en un valor positivo y uno negativo. Lo que se mostraba conductualmente era la oscilación de ambos valores. Si la cultura contuviera normas que regulen la conducta, entonces ella sería paradójica. Schneider prefirió hablar entonces de discurso hegemónico para el valor que se afirmaba normativamente: “Por la razón que sea, a menudo sin razón, algunas personas no se compran el discurso hegemónico. Pero ellos no salen chillando en cualquier dirección. Chillan siempre orientados hacia el discurso cultural hegemónico o alejándose de él, muy a menudo en una dirección opuesta [...]. Porque la norma siempre implica su opuesto, algunas veces ‘norma’ es ‘no norma’, algunas veces ‘subir’ es ‘bajar’” (Schneider, 1997: 273). La norma es hegemonía y la cultura es un sistema simbólico de posibilidades, incluso el actor no era más que una constelación de significado condensada en la fórmula *persona*, como también lo era aquel punto cero del estructuralismo levi Straussiano, la diferencia entre cultura y naturaleza (Kuper, 2001). La ‘cultura’ quedaba así entendida como cultura del que describe con ‘cultura’; es decir, la cultura de los ‘otros’ es reflejo de la propia describiendo a otros cuya otredad es inaccesible. Pero Schneider no avanzó en esa dirección.

La forma de entender la cultura en Geertz siempre mantuvo la referencia a lo simbólico, a las telarañas de significado tejidas por el hombre, aun-

que también podían encontrarse referencias al control conductual por medio de dispositivos simbólicos (Geertz, 2005). En pasajes evaluativos de su obra, sin embargo, este aspecto quedaba explícitamente excluido: “sólo me llevó un poco más de tiempo darme cuenta de que una concepción de cultura como fuerza causal masiva que modela la creencia y el comportamiento [...] no era muy útil ni para investigar tales cuestiones ni para transmitir lo que uno pretendía descubrir a partir de haberlas investigado” (Geertz, 1996: 53). Si la cultura es articulación simbólica, entonces en ejemplos momentáneos de conducta compartida, hay que construir una lectura de lo que podría ser un texto pleno de desviaciones y desplazamientos cuya unidad es inaccesible al observador, por muy participante que se entienda. Geertz deriva la conclusión radical: describir una cultura es “seleccionar fragmentos arreglados y cortados a propósito para que encajen” (1996: 69), pero no la desarrolla. Hacerlo significaba indicar que la cultura de los ‘otros’ nunca fue de los otros, sino que nace y muere en el texto del etnógrafo, o en el discurso del activista que la emplea para afirmar una distinción.

El texto del etnógrafo —de todos modos— ya había sido sometido a la deconstrucción de la escritura a fines de los años sesenta. Derrida la acometió con Lévi-Strauss en múltiples niveles: en el eurocentrismo de la distinción cultura y naturaleza, en la violencia de la irrupción etnográfica, en la supuesta ausencia de escritura de los ‘pueblos sin escritura’ (Derrida, 2003). Pero ha sido James Clifford quien ha llevado las cosas más lejos. Instalado sobre los hombros de Schneider y Geertz, Clifford ha buscado borrar la autoridad de la descripción cultural. Un poeta, el clásico ‘informante nativo’, son también etnógrafos, y describir una cultura “es un modo de estar en la cultura mientras se mira la cultura, una forma de autoconformación personal y colectiva” (Clifford, 1995: 24). El privilegio de las culturas naturales se disuelve finalmente en un mundo multimodal en el que la cultura es más bien una ficción lograda, una ficción sería contingentemente construida: “En un mundo con demasiadas voces hablando todas a un tiempo, un mundo donde el sincretismo y la invención paródica se están volviendo la regla [...] se vuelve cada vez más difícil atribuir identidad humana y significado a una ‘cultura’ o a un ‘lenguaje’ coherente” (Clifford, 1995: 122). Lo que era cultura, son ahora impulsos de sentido en continuo desplazamiento que fragmentan las unidades culturales hasta lo inidentificable. De ello se lamentaba Lévi-Strauss en *Tristes Trópicos* —señala Clifford—, de la pérdida de las diferencias culturales por efecto de las mercancías que transforman la cultura verdadera en folklore, en arte, en turismo. Pero esta posición eurocéntrica se deconstruye en la transversalización de los significantes en un multimodal mundo moderno, pues esos significantes

volátiles, contingentes, espaciados, no requieren enraizarse en el pasado, viven por polinización (Clifford, 1995: 30). Con ello el último paso en la deconstrucción del concepto había sido dado. Quedaba claro que ni para el análisis sociológico ni para el antropológico, la pretensión totalizante y multiabarcativa de la cultura podía ser útil para enfrentar la promiscuidad simbólica en la sociedad contemporánea.

Con todo esto, una pregunta: ¿qué nos quieren decir los antropólogos, sociólogos, políticos, ministros, asesores, abogados, economistas, activistas, periodistas y los propios mapuches cuando hablan de cultura mapuche? ¿Será la 'cultura' de Herder, Arnold, Tylor, Weber, Boas, Parsons, Kluchhohn, Kroeber, Schneider, Geertz, Clifford, o la de tantos otros no nombrados? Un antropólogo clásicamente formado diría: vaya y pregúntele al *native speaker*.

### III. Iterabilidad simbólica

Si el concepto de cultura presupuso demasiado desde sus inicios, y si las concepciones más actuales le arrancan su pretensión totalizante e integradora y enfatizan la iterabilidad simbólica de las acciones, entonces ya no se puede hablar de cultura como si nada hubiera sucedido. No se puede hablar de cultura mapuche o chilena o latinoamericana y dar por entendido distintos mundos coherentes de significado, pues esos mundos están constantemente cruzados por aquello que tradicionalmente se ha observado como ajeno. Pueden estarlo más o menos, pero lo están y ello invita a abandonar la cultura como expresión de unidad e integración para observar sus interpenetraciones e inconsistencias, esto es, la iterabilidad simbólica de cada constelación de significado.

Cuando se hace así, hablar de cultura es hablar de un vacío. Mantener su pretensión analítica es esforzarse hoy por hacer que el concepto indique precisamente lo contrario de aquello que en su origen destacaba: antes se trataba de la totalidad y coherencia de los mundos de sentido, ahora es la fragmentación e inconsistencia de los mismos. Es difícil ver la razón por la cual a dos situaciones opuestas habría que seguir llamándolas del mismo modo. El concepto original de cultura recoge un componente de tradición y de estructura normativa que es sin duda relevante para la descripción de sociedades segmentarias y estratificadas de fundamento religioso, pero que pierde su prestancia cuando se trata de sociedades funcionalmente diferenciadas modernas, precisamente porque ellas licúan los contenidos tradicionales y deconstruyen las estructuras normativas. Se-

guir hablando de ‘cultura’ en ellas, sería como seguir hablando del éter en la física para referir a los campos electromagnéticos. ‘Cultura’, en un sentido analítico, es una forma de éter de las ciencias sociales.

Una forma sociológica moderna de enfrentar la iterabilidad de las constelaciones simbólicas sin recurrir al equívoco concepto de cultura es distinguir entre sociedad e individuo. Por la presión de la diferenciación sistémica que constituye esferas de funcionamiento cada vez más autónomas, la sociedad moderna libera a los individuos de tener que cargar sobre sus hombros la responsabilidad por la integración social. De ello se deriva la creciente individualización del individuo (Willke, 1993; Giddens, 1992; Luhmann, 1997; Lechner, 1991) y la creciente iterabilidad simbólica de las constelaciones de significado. Esta tendencia por cierto no es un acontecimiento de las últimas décadas. Ya Durkheim lo visualizaba como una consecuencia de la emergencia de la división social del trabajo frente a la integración mecánica y estable de las sociedades segmentarias: “a medida que las líneas de demarcación que separan los diferentes segmentos se desvanecen, es inevitable el rompimiento de este equilibrio. Como ya no se mantienen los individuos en sus lugares de origen, y los espacios libres que ante ellos se abren los atraen, no pueden dejar de dispersarse a través de los mismos” (Durkheim, 1985: 344). Georg Simmel, por su parte, observaba el origen del individualismo en dos fuentes: en la doctrina de la libre competencia ilimitada de los individuos que conduciría a la armonía por la “aspiración sin consideraciones a la ventaja individual” (Simmel 2003: 138) y en las consecuencias de la división social del trabajo como dispersión de personalidades diferenciadas “hasta la incomparabilidad del carácter y del esfuerzo al que uno se siente llamado” (Simmel 2003: 138).

La autonomía de la división social del trabajo, o autonomía sistémica como más modernamente se entiende a partir de la ampliación del principio de diferenciación no sólo a la esfera económica sino a la descripción de la sociedad general, es a la vez condición de la diferenciación y autonomía individual y también condición del desacople entre conciencia individual y cultura como todo coherente y unificado de significaciones y normas. Para lograr inclusión social en esas esferas, las estrategias de los individuos pueden ser y son altamente diversificadas, recurren a fórmulas simbólicas diferenciadas. Por su individualización, la generación de esas estrategias por parte de los individuos no viene invariablemente determinada por la necesidad de reproducción del orden social, como acontece en sociedades segmentarias, donde cada acción individual constituye un modo de operación que a la vez está incrustado en la reproducción de la unidad simbólica de la sociedad como un todo (Habermas, 1992).

Componente central de la relación entre individuos y sociedad en condiciones de alta diferenciación sistémica es la regulación por mecanismos de inclusión y exclusión de las personas en los rendimientos sistémicos (Luhmann, 1998). A diferencia de las sociedades segmentarias y estratificadas donde la inclusión sólo es posible en un espacio (en una comunidad o en un rol, en el caso de las sociedades segmentarias; en un rango o estatus, en el caso de las sociedades estratificadas), en las sociedades modernas ya no hay una inclusión sistémica exclusiva, se participa de modos distintos en los rendimientos de distintas esferas (salud, educación, política, economía, etc.), como también se puede quedar excluido de ellas por razones diversas: de la economía, por ejemplo, no sólo por falta de dinero, sino también por transacciones ilegales, por falta de información, por inestabilidades políticas, por carencia de calificaciones, por pérdida de la salud o por decisión individual.

Las prescripciones de la estratificación, sin embargo, no dejan de existir en las sociedades modernas. Por ello se producen desigualdades de inclusión en los rendimientos sistémicos. Pero la propia diferenciación opone resistencia a esas desigualdades y motiva a la inclusión de los desiguales, y mientras más inclusión genere la diferenciación, los sistemas tienen mayores probabilidades de reproducir sus propios elementos, y al hacerlo refuerzan así las condiciones que permiten su existencia. Aún más, no sólo las prescripciones de rango son combatidas por la diferenciación, sino que también a mayor diferenciación, como indica Habermas, “más desligada queda la acción comunicativa de patrones normativos de comportamiento concretos y recibidos” (Habermas, 1992: 255) producto del desacople entre sistema y mundo de vida. La generalización de motivos y valores es también una consecuencia de la diferenciación: ellos deben ser más abstractos, más desprovistos de contenido para posibilitar la inclusión en espacios estructural y semánticamente diferenciados. Por eso las estrategias de inclusión tienden a diferenciarse de modo perpendicular a las fundamentaciones culturales que exigen unidad para todos los casos. Las estrategias se localizan, se temporalizan, se fragmentan, se individualizan; son situadas y episódicas, no extendidas ni constantes, es decir, no operan para todos los casos del mismo modo ni se replican siempre igual. Esto las hace también altamente variadas y mueve a interpenetraciones e inconsistencias en las formas culturales tradicionales. Ello explica que un mapuche venda o arriende las tierras que el estado le ha entregado para su ‘reproducción cultural’ o que ante una encuesta como la que motiva estas páginas no sea la ‘cultura’ la que conteste, sino individuos que expresan opiniones y pretensiones de inclusión que no vienen determinadas por la tradición.

Sin embargo, que las cosas puedan ser descritas de este modo no obsta para que los actores sigan empleando el concepto de cultura —incluso en su acepción más tradicional— como autodescripción de lo que juzgan identitario o propio. Como ha sido dicho, la tesis de este texto es que analíticamente el concepto de cultura rinde poco, pero políticamente puede entregar mucho como herramienta guía de reivindicación política para los actores que lo emplean, es decir, de lucha por inclusión social. Para articular y probabilizar sus condiciones de inclusión frente a los distintos sistemas funcionales, los individuos se autodescriben culturalmente con el fin de dar a sus demandas un sentido particular, trascendente y una proyección histórica que aumente su potencial de reconocimiento.

El concepto de identidad, en su desarrollo reciente, ha intentado recoger esta problemática. Pero como lo ha mostrado el debate latinoamericano en torno a él, la identidad también puede ser entendida como un rasgo permanente de colectivos determinados que se instala en discursos públicos y lleva a formular una idea unitaria de comunidad (Larraín, 2000). Jorge Larraín ha intentado salvar el concepto de identidad con un movimiento teórico similar a lo que la antropología postmoderna ha hecho con el concepto de cultura, es decir, ha dotado al concepto de un contenido radicalmente distinto del de su origen. La identidad para Larraín tiene una dimensión temporal en tanto producción histórica sobre categorías sociales compartidas, muestra asimismo una dimensión objetual o material que desarrolla formas simbólicas que invitan a la acción y una dimensión social de relación con un 'otro'. Lo pretendidamente fijo es sólo versión pública; no hay carácter nacional, como la escuela antropológica de cultura y personalidad (Benedict, Mead, Linton) pretendía; no hay tampoco identidades esenciales, como la tradición culturalista latinoamericana lo formuló: "No hay nada estático acerca de las identidades culturales [...] Las identidades culturales, a su vez, se pueden traslapar y no son mutuamente excluyentes" indica Larraín (2000: 53). Puesto en nuestros términos, la identidad es interpenetrada e inconsistente. La pregunta es si algo así puede seguir siendo llamado 'identidad'.

Stuart Hall se ha mostrado algo más incómodo con el concepto de identidad y ha propuesto la idea más procesualista de *identificación* —aunque el mismo autor reconoce que este cambio no es garantía contra las dificultades lógicas del concepto (Hall, 2003)—. En la formulación de Hall, sin embargo, aparece una idea de alto valor para nuestra argumentación: el uso estratégico y posicional de los modos de identificación: "[Las identidades] emergen de la narrativización del sí mismo, pero la naturaleza necesariamente ficcional de este proceso, de ninguna manera socava su

efectividad discursiva, material o política” (Hall, 2003: 4). Es decir, la identidad tanto como la cultura tienen un rol de autodescripción política, como también lo tiene la idea de ‘versión pública’ de la identidad de Larraín. Es esta autodescripción política la que aquí hemos relacionado con las pretensiones de inclusión de los individuos en los rendimientos de esferas funcionales diferenciadas. Ir más allá de la idea de cultura e identidad supondrá entonces identificar las constelaciones donde las pretensiones de inclusión se alcanzan. Nación, género, etnicidad, generaciones, sexualidad, religiosidad y sus interpenetraciones son campos donde la iterabilidad simbólica de la sociedad moderna puede encontrar expresión en construcciones ficcionales autodescriptivas bajo la forma de identidad o cultura. En tales casos, ambos términos continúan indicando para los actores un nivel de inviolabilidad que no se puede trascender sin perder la ‘identidad’ o la ‘cultura’ y que se afirma de manera fuerte para ejercer hegemonía o para combatirla. Pero cuando el uso en la autodescripción es estratégico o posicional, esos niveles de inviolabilidad se pueden violar para aspirar a la consecución de nuevos fines: la machi puede ser una negociadora política, el territorio sagrado una fuerza ideológica, los rituales pueden ser vistos como folklore, el ropaje cotidiano como artesanía.

Buena parte de los problemas con los conceptos de identidad y cultura estriba en que en sus formas más modernas se los emplea como designación de un objeto de análisis y a la vez como indicación de una autodescripción o discurso de los actores. En el primer caso, la cultura y la identidad son iterables e históricamente formadas; en el segundo se constituyen fuertemente para alcanzar objetivos políticos, como en la afirmación de lo local frente a condiciones de sociedad mundial (Larraín, 2005). En relación con el tema mapuche, el debate americano sobre etnicidad y racialización puede abrir múltiples puertas en este sentido, al identificar la naturaleza transaccional y situacional de lo étnico como relación entre autocomprensión y categorización externa (Jenkins, 2003), y lo racial como una cuestión fundamentalmente ideológica, que permite aprender una combinación de reglas de clasificación que se convierten en un sentido común para comprender y explicar el carácter de la propia situación y actuar en consecuencia (Omi y Winant, 2002).

Formulado en nuestros términos, las constelaciones de significado son iterables, contingentes e históricamente formadas; las autodescripciones en cambio pueden seguir recurriendo a una idea de inviolabilidad cultural o identitaria si las circunstancias políticas así lo exigen. La cultura, en este sentido, así como la identidad, son estrategias de los actores para probabilizar sus condiciones de inclusión.

Sin duda, no todas las estrategias de inclusión tienen éxito, por ello hay también exclusión. Su éxito se probabiliza mientras la pretensión particular sea presentada bajo las modalidades de observación sistémica y esto generalmente no sintoniza con la pesadez de las exigencias culturales. Hoy parece más difícil permitir el trabajo infantil, el infanticidio femenino o la poligamia, aun cuando su mantención sea fundamental para la —otra vez— ‘reproducción cultural’ de una determinada sociedad. El sistema jurídico tanto a nivel nacional como supranacional presentaría claras objeciones al respecto (Mereminskaya y Mascareño, 2005). Del mismo modo, el trueque o el intercambio parecen tener hoy mucho menos probabilidades de éxito como mecanismo económico generalizado que la compra y venta de bienes y servicios. Pero, a la vez, la alta variabilidad de estrategias de inclusión, algunas exitosas otras no, hace también que los rangos aceptados por las distintas esferas sean variables, que se muevan continuamente en función de las pretensiones de inclusión individuales o colectivas. Al respecto cabría preguntarse si una incursión mediática de los mapuches denunciando por cadena nacional el despojo histórico de tierras habría tenido el mismo efecto para la política restitutiva estatal que la estrategia radical de toma de fundos implementada desde los años noventa. La idea del reconocimiento constitucional comenzó a discutirse en la esfera pública chilena precisamente después de esto. Bien por la reflexividad de los sistemas político y jurídico de cualquier modo. Bien también por la reflexividad del sistema de salud cuando permite un machitún junto con los antibióticos; o por la reflexividad del sistema educativo que con las mejores intenciones pone en marcha un programa de educación intercultural bilingüe. Más allá de los problemas o soluciones que cada uno de estos programas presenta, más allá de su éxito o fracaso, nadie podría afirmar que se trata de indolentes y petrificadas jaulas de hierro.

Los individuos generan esas formas de inclusión; se mueven, las construyen pragmáticamente, innovan y cuando ellas dan resultado se amplifican a otros individuos y se sostienen hasta nuevo aviso. Como señala Rosaldo: “La gente puede planear improvisar diciendo que tomarán las cosas como vengan, que irán paso a paso o que tocarán de oído. Sin intentar hacerlo anticipadamente así, pueden responder a contingencias imprevistas procediendo mientras van en camino. Sus improvisaciones pueden ser serias, lúdicas o ambas; sus inesperados eventos de vida pueden ser alegres, neutrales o catastróficos” (Rosaldo, 1993: 102). Distintas articulaciones simbólicas contribuyen y otorgan sentido a su mantención, pero son permeables, porosas, contingentes, móviles. No están inextricablemente atadas a las historias nacionales, a las tradiciones orales étnicas, a las composiciones locales, ni menos a las historias oficiales ni discursos políticos o mediá-



ticos. Las formas simbólicas son poéticas en un sentido general, poiéticas en un sentido preciso. Por medio de ellas “se inventan y se tratan como significativos los objetos ‘culturales’” (Clifford, 1995: 57). Es esa variabilidad la que posibilita una amplia variedad de inclusiones y exclusiones funcionales, la que hace que las cosas cambien, para bien o para mal, dependiendo de quién observe.

Como lo vimos en la sección anterior, sólo los desarrollos antropológicos más recientes logran llegar a estos tejidos de iterabilidad que adelgazan la noción de cultura hasta hacerla perder todo rendimiento analítico. Por ello, se hace hoy cada vez más difícil “confundir ‘nuestra cultura local’ con ‘naturaleza humana universal’” (Rosaldo, 1993: 38). Margaret Archer ha llegado a hablar del mito de la integración cultural creado por la antropología cuya propiedad principal era establecer un patrón altamente unificado (Archer, 1997). El mito entendió la cultura “como un sistema perfectamente integrado, en el cual cada uno de los elementos era interdependiente con todos los demás: el ejemplo último de una organización compacta y coherente” (ibíd.: 28). Sus rendimientos fueron ofrecer una idea de unidad subyacente, de acción uniforme, de consistencia lógica y consenso causal de su transmisión de un grupo de individuos a otro. Todo ‘cabo suelto’ debía ser entendido como anomalía o como desintegración cultural y todo futuro como recreación del pasado: “los individuos podían en gran medida vivir inductivamente desde contextos pasados hasta contextos futuros porque estaban embarcados en actividades inmutables” (Archer, 1997: 39). Cultura, en este sentido, es eliminación de la contingencia.

Con todo esto, otra pregunta: en un mundo de compleja iterabilidad simbólica, ¿es posible seguir entendiendo a los mapuches del modo siguiente?: “El sistema socio-cultural del pueblo Mapuche ostenta un conjunto de características propias que le son *únicas*, al igual que cualquier cultura o sub-cultura, sea ésta indígena o no-indígena” (Durstun y Duhart, 2005: 1; cursivas, mayúsculas y guiones de los autores).

#### IV. Deconstrucción de la cultura mapuche I: Definiciones

Si el contenido de la referencia anterior fuese acertado, es decir, si la cultura mapuche fuese un todo articulado, único e irrepetible, entonces habría que esperar una notable diferencia en sus respuestas en relación con la población no mapuche. Más aun, si toda cultura es total, irrepetible y única, casi no cabría esperar similitud alguna, no sólo entre mapuches y no mapuches, sino entre todas las así entendidas culturas de la sociedad mundial.

Lo que muestran los datos de la encuesta CEP<sup>1</sup> permite plausibilizar las siguientes ideas fundamentales:

(a) Que no existe tal unidad cultural mapuche, que la idea de cultura mapuche como totalidad unificada se deconstruye en interpenetraciones e inconsistencias. Por *interpenetraciones* apuntamos a la porosidad y permeabilidad de las formulaciones simbólicas expresadas por mapuches y no mapuches, a su uso discrecional y no determinado por pertenencias étnicas ni históricas. Esto se debiese constatar en respuestas homogéneas entre los mapuches y los no mapuches en diversas dimensiones. Con ello se descarta la idea de ‘unidad’ de la cultura. Mediante el concepto de *inconsistencia*, en tanto, apuntamos a orientaciones diferenciadas y contradictorias en quienes se autodefinen como mapuches, es decir, orientaciones que apuntan en una dirección son puestas en entredicho por otras que apuntan en una dirección distinta o contraria. Con ello se desecha la idea de ‘coherencia’ de la cultura.

(b) Que la cultura se deconstruya de este modo y que por ello pierda rendimiento analítico no implica que los actores no puedan seguir empleando el concepto, más aún cuando él parece rendir altos frutos para expresar semánticamente un sentido de unidad altamente relevante para obtener objetivos de carácter político. Es precisamente en esta dimensión donde aparece un mayor distanciamiento entre la población mapuche y la chilena, lo que permite plantear la tesis de la cultura como concepto político.

(c) Finalmente, es destacable también que para todas las dimensiones la diferencia rural/urbano constituye una fuente de variación, lo que nuevamente muestra la permeabilidad de la semántica mapuche al contexto específico en que sus individuos actúen.

Del punto *a*, las interpenetraciones e inconsistencias, nos ocupamos respectivamente en las dos siguientes secciones; del *b* —la cultura como concepto político— en la sección VII, y el *c* —las diferencias rural/urbano— se introduce como factor transversal en las dos anteriores. Sin duda, cualquier análisis de la iterabilidad simbólica de una constelación de significado requiere de enfoques empíricos de distinta naturaleza: análisis históricos, de discurso, semánticos, entrevistas en profundidad y etnometo-

<sup>1</sup> La encuesta fue aplicada entre el 29 de abril y el 31 de mayo de 2006 a 1.487 personas que se autodefinen como mapuches y un número similar de no mapuches. Universo del estudio es la población de 18 años y más (urbana y rural) de la región del Bío Bío, de la Araucanía, de los Lagos y Metropolitana, donde según el Censo 2002 vive el 90% de la población mapuche de Chile. La muestra es probabilística por conglomerados y multietápica. El margen de error es 2,7% con un nivel de confianza de 95%.

dología. Probablemente una encuesta sea el método menos indicado para constatar tal estado de cosas. Pero si a través de estos datos es posible al menos plausibilizar las interpenetraciones e inconsistencias de las constelaciones de significado mapuche, entonces análisis posteriores con otros métodos podrán especificar y profundizar lo dicho: que esas constelaciones son iterables y que la autodescripción cultural tiene un objetivo político.

## V. La deconstrucción de la cultura mapuche II: Interpenetraciones

En un estudio sociológico reciente, Alejandro Saavedra ha formulado la siguiente apreciación: “La mayor parte de la cultura de los mapuche de hoy, y sus componentes más significativos, es la misma cultura que tienen los chilenos y millones de seres humanos que, en el mundo actual, comparten importantes aspectos de una misma cultura” (Saavedra, 2002: 209). Los límites entre lo mapuche y lo no mapuche se vuelven difusos e interpenetrados en muchos aspectos.

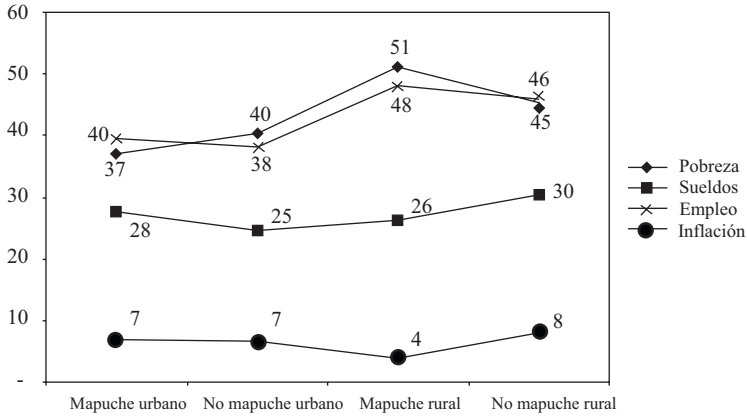
La fórmula de interpenetración cultural indica, en un sentido abstracto, que las constelaciones simbólicas no conocen límites geográficos, territoriales o comunitarios; concretamente en este caso indica que, se trate de los mapuches o los no mapuches, las respuestas no son significativamente diferentes. Especialmente la dimensión económica, la del consumo de medios y la esfera familiar muestran esta característica que pone en entredicho la idea de unidad cultural de la sociedad mapuche.

### *Interpenetración en el espacio económico*

Los problemas económicos a los que el gobierno debiese dedicar un mayor esfuerzo en resolver son la pobreza y el empleo, tanto para los mapuches como para los no mapuches. No hay mayores distinciones entre ellos, como se aprecia en el Gráfico N° 1.

Los datos de la encuesta Casen 2003 indican una situación clara en términos de pobreza en Chile: hay más población bajo la línea de pobreza en las zonas rurales y, dentro de ellas, los indígenas son más pobres. Cerca del 30% de los hogares indígenas están bajo la línea de pobreza, en tanto esta cifra alcanza al 18% en la población no indígena (Mideplan, 2005). Si las condiciones concretas de existencia se representaran de modo directo en las constelaciones simbólicas, cabría esperar una diferencia significativa entre ambas. Lo que se observa en los datos de la encuesta CEP es más bien interpenetración. En el espacio rural, la diferencia entre los mapuches y los

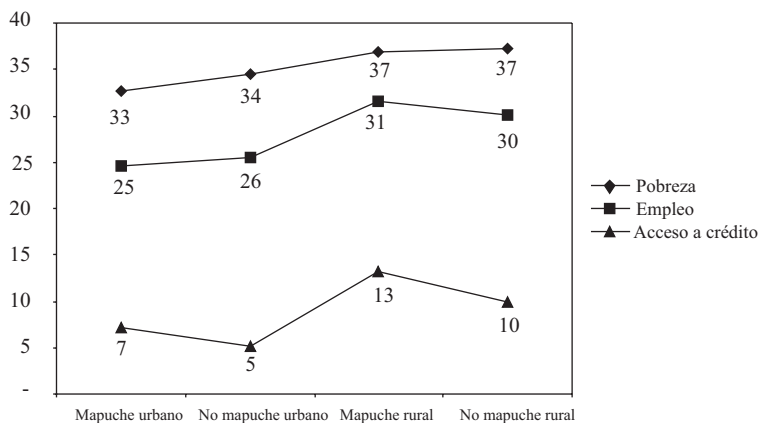
GRÁFICO N° 1: ATENCIÓN DEL GOBIERNO A PROBLEMAS PAÍS SEGÚN ZONA DE RESIDENCIA (%)



no mapuches no es significativa (51% y 45% respectivamente). Se advierte incluso que la mayor distancia se da al interior de los mapuches según su lugar de residencia: urbano (37%) o rural (51%). En el empleo, las tendencias son similares a la apreciación de la pobreza. En los sueldos y las alzas de precio o inflación, las respuestas prácticamente no establecen diferencias entre los mapuches y los no mapuches, sean urbanos o rurales. Podría pensarse que las escasas diferencias entre ambas poblaciones —su interpenetración— se deben a que el tema de referencia son los problemas del país, sin embargo la tendencia se mantiene cuando se trata de los problemas de los mapuches. El Gráfico N° 2 muestra esta interpenetración de visiones. La pobreza se mantiene en primer lugar sin variaciones significativas, lo mismo acontece con el empleo y con el acceso al crédito y la asistencia técnica. Es en los últimos dos casos donde nuevamente la distinción urbano/rural introduce diferencias: la población rural valora en mayor proporción que la urbana el empleo y el acceso al crédito como los problemas de los mapuches a los que el gobierno debe prestar atención.

En un estudio del año 2003, el PNUD ha constatado altas inequidades entre la población mapuche y no mapuche especialmente en la región de la Araucanía, la de menor desarrollo relativo en el país (PNUD, 2003). Las diferencias que entrega el índice de desarrollo humano para ambas poblaciones son altas en las dimensiones de salud, educación e ingresos. En esta última dimensión hay 13% más de pobreza y 60% menos de ingreso per cápita. La propia encuesta CEP indica que sólo un 25% de los mapuches

GRÁFICO N° 2: ATENCIÓN DEL GOBIERNO A PROBLEMAS MAPUCHES SEGÚN ZONA DE RESIDENCIA (%)

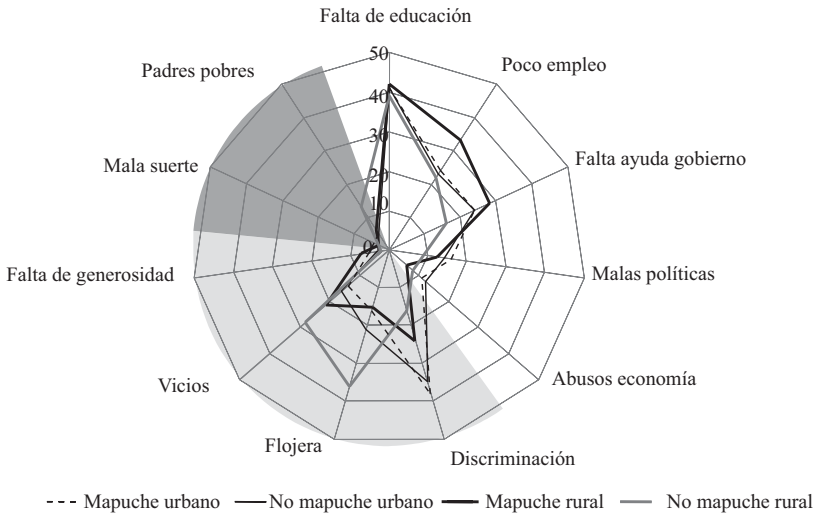


rurales trabaja a tiempo completo (los urbanos lo hacen en un 44%). Como en el caso anterior, estas condiciones concretas de existencia, sin embargo, no se traducen directamente en expresiones simbólicas diferenciadas para ambos grupos. En relación con nuestro problema, ello indica dos cuestiones: la autonomía de las representaciones simbólicas en relación con las prácticas y la interpenetración entre los mapuches y los no mapuches en cuanto a sus visiones de país y étnicas en aspectos económicos.

La confianza en empresas también muestra la interpenetración en temas relacionados con lo económico: mapuches y no mapuches urbanos confían menos que los rurales en las grandes empresas (22% y 23% para los primeros; 34% y 36% para los segundos, respectivamente). En cuanto a la confianza en pequeñas y medianas empresas ésta se mantiene prácticamente constante en el espacio urbano (45% y 47% respectivamente en el mismo orden de los gráficos). Una mayor diferencia entre poblaciones se da en el ámbito rural. Ahí los mapuches alcanzan un 43% de confianza, mientras que los no mapuches un 52%. De cualquier modo, las diferencias no logran altos niveles como para poner en duda la interpenetración simbólica en este campo.

Es en el análisis de las causas de la pobreza mapuche donde pueden apreciarse con claridad las zonas de mayor o menor interpenetración en las formulaciones simbólicas de las respectivas poblaciones. El Gráfico N° 3 muestra un panorama general a este respecto.

GRÁFICO N° 3: CAUSAS DE LA POBREZA MAPUCHE (%)



Tres grandes áreas pueden apreciarse aquí: la asociada a temas de discriminación (‘discriminación’, ‘flojera’, ‘vicios y alcoholismo’, ‘falta de generosidad de los que tienen más’), la vinculada a temas de política pública (‘falta de educación’, ‘pocas oportunidades de empleo’, ‘falta de ayuda económica del gobierno’, ‘malas políticas económicas de gobierno’), y la relacionada a los individuos (‘padres pobres’, ‘mala suerte’). En el área de discriminación, los no mapuches rurales tienden a pensar que la pobreza mapuche no se debe a la ‘discriminación’ (16%); son sin embargo también quienes en mayor proporción opinan que aquella se produce por la ‘flojera’, los ‘vicios y alcoholismo’ que tendría este grupo étnico (respectivamente 36% y 28%). Es decir, los no mapuches rurales son los más discriminatorios, pero no se perciben como tal. Se trata de lo que en nuestros términos podría ser calificado como una inconsistencia en las expresiones simbólicas de los no mapuches rurales.

En un estudio clásico sobre los mapuches, Milan Stuchlik ya había llamado la atención sobre este estereotipo. Lo denominó el período de los indios flojos y borrachos (Stuchlik, 1974), cuyo inicio sitúa el autor a fines del siglo XIX luego de la llegada de la inmigración europea. La evaluación de Stuchlik, de hace más de treinta años, sigue teniendo vigencia: “en ciertas condiciones históricas la sociedad chilena misma empezó a adscribir importancia a estos dos rasgos, porque a través de ellos podía lograr una explicación simple y fácil del porqué de la situación económica postergada en que se encuentran los mapuche y que en realidad la culpa no está en la

sociedad mayor, en el régimen de las producciones, sino en los mapuche mismos” (Stuchlik, 1974: 44). Con su idea de estereotipo, Stuchlik buscaba demostrar que los cambios culturales en los mapuches se debían menos a cambios reales que a las evaluaciones de lo que llamaba la sociedad mayor. El problema con ello es que treinta años después, por efecto de la interpenetración simbólica, no son pocos los mapuches que también lo observan de este modo: 14% de los que viven en zonas urbanas y 21% de los que lo hacen en zonas rurales así lo indican para los vicios y el alcoholismo; 16% de mapuches urbanos y 15% de rurales lo afirman respecto de la flojera y falta de iniciativa. Para los no mapuches la situación es similar para los urbanos y mayor en los rurales: 16% de los no mapuches urbanos y 28% de los rurales piensan que los vicios y el alcoholismo son causa de la pobreza mapuche, mientras que un 21% de los urbanos y un 36% de los rurales la atribuyen a la flojera y falta de iniciativa.

En lo referido a las cuestiones de política pública, la falta de educación como causa de la pobreza no introduce distinciones mayores, como tampoco lo hace la evaluación general de las políticas de gobierno. La escasez de empleo y la falta de ayuda del gobierno muestran una menor interpenetración en el espacio rural entre los mapuches y los no mapuches. En ambos casos los primeros escapan a la tendencia general, de cualquier modo, por bajos porcentajes de diferencia. Finalmente, en causas más de tipo individual o familiar, las diferencias no alcanzan a ser sustantivas. Ello muestra que en este tipo de cuestiones la interpenetración simbólica es alta, es decir, la situación se evalúa más individualmente y menos culturalmente.

En conexión con este último punto, aparecen también las expectativas familiares respecto del trabajo futuro de los hijos. Los cuatro grupos aspiran indistintamente a que sus hijos o hijas tengan una profesión (alrededor del 80% por sobre otras alternativas que en general no pasan del 10% —oficio, oficinista, comerciante, apatronado, obrero, temporero). La Tabla N° 1 muestra los porcentajes respectivos.

TABLA N° 1: ACTIVIDAD DESEADA PARA HIJOS E HIJAS SEGÚN GRUPO Y ZONA DE RESIDENCIA (%)

	Mapuche urbano	No mapuche urbano	Mapuche rural	No mapuche rural
Hija				
Profesión	85	86	71	77
Oficinista/secretaria	7	6	11	8
Hijo				
Profesión	85	84	69	76
Oficio	5	4	13	13

Como claramente se aprecia, la diferencia no viene dada por la distinción mapuche/no mapuche, sino fundamentalmente por la distinción urbano/rural. En ambos espacios la interpenetración simbólica de los grupos, su indistinción, es alta. La poco significativa diferencia entre mapuche y no mapuche en el medio rural se desplaza hacia una segunda alternativa en cada caso: que los hijos tengan un oficio y que las hijas sean secretarías. Del carácter de todos modos técnico de esta segunda alternativa se puede inferir que también esperarían una profesión para sus hijos e hijas; el oficio en estos casos aparecería como la opción ante la dificultad de lo primero.

### *Interpenetración en relación con los medios de comunicación*

Lo que más allá de los círculos académicos se sabe en Chile de los mapuches, se sabe por los medios de comunicación de masas. Desde los años noventa en adelante, la imagen construida ha estado especialmente asociada a las protestas por la propiedad de la tierra (García, 2004). Resultado de esto es la vinculación entre hechos de fuerza y lo mapuche a través de la categoría mediática de *conflicto mapuche* (Amolef, 2004). La incipiente producción mediática filomapuche, fundamentalmente expuesta a través de internet, rechaza la configuración pública del tema (en Chile y Argentina) en dos sentidos: que sea un problema sólo de los últimos años y que esté manejado por agentes externos, sea que se trate de otros movimientos indígenas en América Latina o de ‘infiltrados políticos’ (Maniqueo, 2003). Entendiendo, por tanto, esta idea de conflicto como una forma de oscurecer el carácter endógeno e histórico de los problemas de tierras.

No es materia de análisis aquí determinar si hay o no conspiración mediática tras la idea de conflicto mapuche o si los medios pueden dejar de informar sobre determinados hechos que les parezcan noticiosos. Informan también sistemáticamente sobre hechos de corrupción o pedofilia y pocos derivarían de ello una conspiración contra corruptos o pedófilos. El foco de la observación mediática filomapuche es más bien político y se centra en las consecuencias de entender las cosas de este modo: “la solución del así llamado ‘conflicto mapuche’ pasa por [revertir] el despojo de sus tierras ancestrales, además de estar indirectamente instigando a las autoridades de gobierno sobre la necesidad de establecer mecanismos legales acordes que faciliten el despojo territorial de los mapuches” (Maniqueo, 2003). En la sección VII observamos que de este tipo de aproximaciones se deriva el alto rendimiento político del concepto de cultura. De todos modos, si para el común de los mapuches las cosas se representaran de ese modo, su confianza o desconfianza en los medios de comunicación debiese ser sensible-



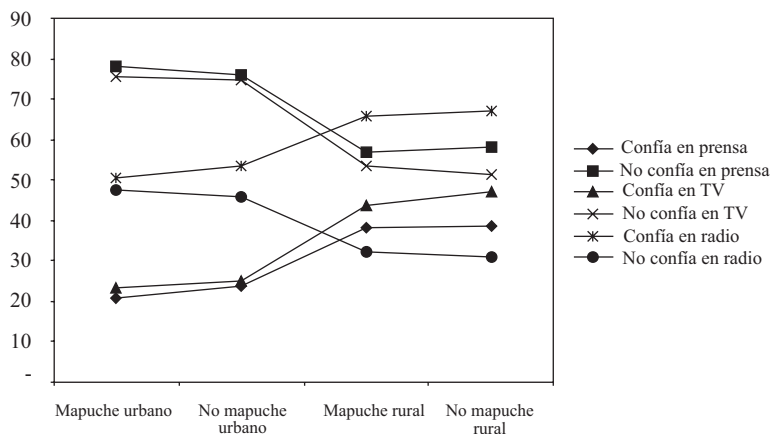
mente distinta a la de la población no mapuche, especialmente en el ámbito rural que es donde se escenifica el problema entre agentes de ambos grupos. La Tabla N° 2 muestra algunos datos al respecto que sostienen con claridad la interpenetración simbólica en este tema.

TABLA N° 2: CONFIANZA EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN SEGÚN GRUPO Y ZONA DE RESIDENCIA (%)

	Mapuche urbano	No mapuche urbano	Mapuche rural	No mapuche rural
Confianza en prensa				
Confía	21	24	38	39
No confía	78	76	57	58
Confianza en tv				
Confía	23	25	44	47
No confía	75	75	54	51
Confianza en radio				
Confía	50	53	66	67
No confía	48	46	32	31

Para una mejor visualización de la interpenetración en los sectores urbanos y rurales entre mapuches y no mapuches, puede observarse el Gráfico N° 4.

GRÁFICO N° 4: CONFIANZA EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN SEGÚN ZONA DE RESIDENCIA (%)



Se advierte en primer lugar que, tanto los mapuches como los no mapuches, rurales y urbanos, desconfían mayormente de la prensa y la TV y tienden a confiar en la radio. En el espacio urbano esta desconfianza es notoriamente mayor, al contrario de lo que sucede con la confianza en la radio, cuyos porcentajes alcanzan al 66% (mapuche) y 67% (no mapuche) en el sector rural. Tanto la confianza como la desconfianza en la prensa y la TV en el espacio urbano se comportan prácticamente del mismo modo entre los mapuches y los no mapuches: las curvas no se separan por más de dos puntos porcentuales. En el sector rural, la separación es mínima respecto de la desconfianza (1% en relación con la prensa; 3% en relación con la TV; 1% en relación con la radio) y sucede algo similar en relación con la confianza en los tres medios.

Notoria es nuevamente la diferencia en el comportamiento de los datos entre lo rural y lo urbano. En ambos espacios la gradiente de confianza es: radio-TV-prensa, pero los porcentajes suben notoriamente en el espacio rural, es decir, se confía en los medios más ahí que en la ciudad; inversamente los niveles de desconfianza son menores. Al focalizar la observación en el sector rural, la interpenetración de las opiniones llama más la atención si se considera la idea mediática de ‘conflicto mapuche’, que justamente tiene lugar entre los mapuches y los no mapuches rurales. Ello puede indicar dos cosas: que cada grupo atiende a los medios que representan su posición o que la misma idea de conflicto mapuche no es tan relevante para el común de los mapuches y que los medios se valoran por otro tipo de informaciones que puedan entregar. La primera alternativa es más difícil de sostener dada la cobertura más o menos hegemónica de determinados medios. La existencia de medios regionales tampoco pareciera entregar sustento a esta posibilidad, precisamente por la concentración de la propiedad (Marín y Cordero, 2005). La segunda alternativa (que la idea de conflicto no es relevante en la evaluación de los medios y que ellos se valoran por otras informaciones) parece más plausible y es concordante con la alta confianza que muestra la radio en medios rurales, cuya entrega de información incluso alcanza a mensajes personalizados de alta utilidad para zonas apartadas.

Una forma de visualizar esta hipótesis a partir de los datos de la encuesta es la siguiente. Si el carácter instrumental de los medios, orientado a debilitar el movimiento mapuche contenido en la categoría mediática de ‘conflicto mapuche’, fuese claro para la población mapuche rural, entonces se puede esperar que aquellos mapuches que justifican el uso de la fuerza para reclamar tierras (presumiblemente los más favorables a la recuperación de ellas) debieran mostrar mayor desconfianza en los medios que los no mapuches que no la justifican. La Tabla N° 3 muestra esta relación.

TABLA N° 3: CONFIANZA EN LOS MEDIOS SEGÚN JUSTIFICA USO DE FUERZA POR GRUPO Y ZONA DE RESIDENCIA (%)

	Mapuche rural		No mapuche rural	
	Justifica	No justifica	Justifica	No justifica
Confianza en prensa				
Confía	43	35	43	37
No confía	57	65	57	63
Confianza en TV				
Confía	46	43	48	48
No confía	54	57	52	52
Confianza en radio				
Confía	67	65	67	69
No confía	33	35	33	31

Si se observa sólo la primera columna para el caso de la prensa y la TV, se podría afirmar que los mapuches rurales en general perciben un carácter antagonico en los medios y por ello mayormente desconfían. Pero luego se aprecia que los no mapuches se comportan prácticamente del mismo modo. Más aún, para el caso de la prensa, los mapuches rurales que justifican el uso de la fuerza (primera columna), desconfían de ella en menor proporción (57%) que los no mapuches rurales que están en desacuerdo con su uso (63%, última columna). Es decir los mapuches más favorables a la recuperación de tierras confían en la prensa más que los no mapuches que desaprueban el uso de la fuerza. La categoría mediática de 'conflicto mapuche' no opera como factor relevante en la evaluación de los medios para la generalidad de los mapuches. Tampoco lo hace en relación con la TV y menos en la radio, donde la interpenetración es casi absoluta.

Que el conflicto mapuche como descripción mediática no haga diferencia en la evaluación de los medios no significa que el conflicto mismo sea irrelevante. Ello está a la base del empleo de la cultura como concepto político. Pero sí permite indicar que los mapuches no observan los medios sólo bajo este registro y que su evaluación de ellos no difiere de la que hace la población no mapuche. En nuestros términos, la interpenetración en esta dimensión es alta e incluso puede aumentar con el acceso a internet. Según indicadores de la encuesta CASEN 2003, un 70,2% de hombres mapuches de 12 a 19 años accede a computador y un 67% tiene conexión a internet; en las mujeres estas cifras son similares: 69,6% y 63,1% respectivamente (Mideplan, 2005). Poco se puede predecir de su uso, salvo que éste se asocia estrechamente a los niveles educativos, y entre los pueblos indígenas de

Chile los mapuches son los con menos años de escolaridad (INE, 2005). Sin embargo, los efectos interpenetracionistas de esta tecnología, la vinculación a diversas constelaciones simbólicas de carácter supranacional que posibilita, sólo pueden aumentar la iterabilidad cultural de lo que se juzga como propio e incommovible.

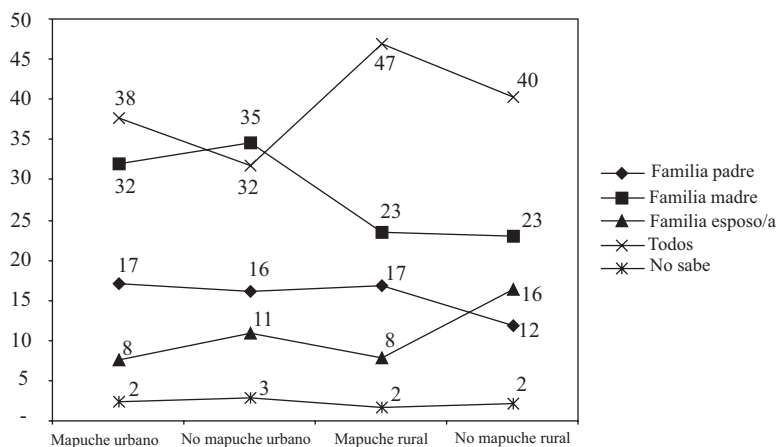
### *Interpenetración en la familia y la mantención de pautas*

Otro concepto clave de la antropología, además del concepto de cultura, es el de parentesco. Los estudios de Claude Lévi-Strauss son los que pusieron el tema en el centro de interés antropológico. La centralidad del parentesco para Lévi-Strauss estriba en que permite poner un límite entre cultura y naturaleza: “lo que confiere al parentesco su carácter de hecho social no es lo que debe conservar de la naturaleza: es el movimiento esencial por el cual el parentesco se separa de ésta” (Lévi-Strauss, 1968: 49). El punto cero es la prohibición universal del incesto: “un hombre únicamente puede obtener una mujer de manos de otro hombre, el cual la cede bajo forma de hija o de hermana” (Lévi-Strauss, 1968: 45). Fue David Schneider quien rompió el tabú, no por casarse con la hermana, sino por su crítica de la distinción cultura/naturaleza. Para Schneider la misma distinción cultura/naturaleza es cultural, por lo que ella no puede ser aplicada a sociedades no occidentales y derivar desde ahí la estructuración del parentesco. Éste es sólo un modelo simbólico que se expresa en códigos de comportamiento, sea para parientes consanguíneos o no consanguíneos (Schneider, 1968). Esto por cierto cuenta para los parientes políticos, como también podría contar —especialmente en espacios populares latinoamericanos— para amigos familiarizados (ver Valenzuela y Cousiño, 2000).

Algo de esto puede apreciarse en los datos de la encuesta, como también puede apreciarse que las variaciones no son mayores entre mapuches y no mapuches. El Gráfico N° 5 muestra estos porcentajes.

Ante la pregunta ¿a quién considera usted sus parientes más cercanos?, la gradiente es, tanto para mapuches urbanos y rurales: todos-familia de la madre-familia del padre-familia esposo(a). Esto indica que la relación de consanguinidad no es determinante en la percepción de la cercanía familiar, pues en ‘todos’ se incluye también a la familia del esposo o esposa, es decir, a los parientes políticos. Probablemente por ello es la de menor valor en las respuestas. En los mapuches rurales esta diferencia es más notoria: 47% indica la opción ‘todos’, seguido de la familia de la madre con un 23%. Mapuches urbanos y rurales muestran la misma tendencia, sus apreciaciones

GRÁFICO N° 5: PARIENTES MÁS CERCANOS SEGÚN GRUPOS Y ZONA DE RESIDENCIA (%)



nes se observan interpenetradas. Los no mapuches urbanos en tanto, otorgan una mínima mayor relevancia a la familia de la madre, mientras que los rurales sitúan a la familia del esposo o esposa en tercer lugar y en último lugar a la del padre. En la comparación entre mapuches y no mapuches urbanos hay algo menos de variación que en el ámbito rural. Sin embargo, las diferencias no son nunca de alto rango. La interpenetración simbólica aparece también en la dimensión familiar.

Por cierto no es posible evaluar la existencia de amigos familiarizados en base a los datos de la encuesta. No obstante, una posibilidad de explorar esta vertiente es por medio de la pregunta '¿a quién pediría ayuda para un *mingako*, construcción o reparación de casa?', entendiendo que en una empresa de tal naturaleza es difícil la participación de gente con la que no se tiene una estrecha cercanía, tanto o más que con la familia directa. Frente a tal pregunta, en porcentajes altamente similares mapuches y no mapuches, urbanos y rurales, indican la opción 'otras personas' como la más nombrada (en el mismo orden de los gráficos para los cuatro grupos: 33%, 36%, 36% y 43%). Las otras alternativas son: familia del padre, de la madre o ambas. Puede ser que el tipo de personas difiera en cada caso. Los residentes en zonas urbanas pueden estar imaginando arquitectos y constructores, sin embargo la alta homogeneidad de la serie de datos no invita a pensar en esta alternativa y más bien promueve la idea de un grupo de personas cercanas con las que no hay vínculos de parentesco, pero que, sin embargo, son tanto o más cercanas que la familia.

Otro dato relevante en el espacio familiar es el relativo a las opciones matrimoniales. Nuevamente aquí se evidencia la alta interpenetración entre mapuches y no mapuches, a lo que se agrega en este caso la prácticamente inexistente diferencia por zonas de residencia (al menos no estadísticamente significativa). La Tabla N° 4 da cuenta de esta información.

TABLA N° 4: CASAMIENTO POR EL CIVIL Y LA IGLESIA SEGÚN GRUPO Y ZONA DE RESIDENCIA (%)

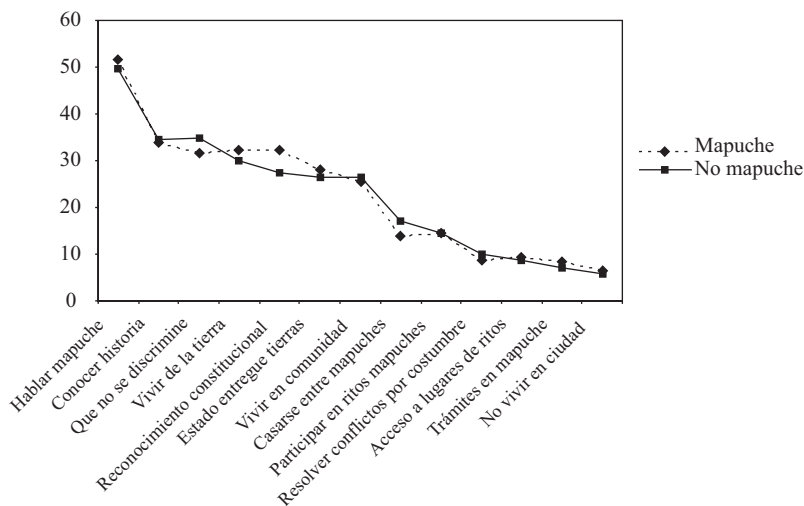
	Mapuche urbano	No mapuche urbano	Mapuche rural	No mapuche rural
Se casó por el civil				
Sí	98	98	98	96
No	2	2	2	4
Se casó por la iglesia				
Sí	58	61	57	59
No	42	39	43	41

Finalmente, en lo relativo a la mantención de pautas, es claro que a los mapuches les preocupa más (89% urbanos, 87% rurales) que a los no mapuches (74% urbanos, 69% rurales) la pérdida de la cultura mapuche. Sin embargo, cuando ambos grupos son interrogados por las prácticas más importantes para mantener la cultura mapuche, las valoraciones de las alternativas son prácticamente idénticas. Dada la experiencia, los conocimientos, la socialización en el espacio simbólico mapuche, se debiese esperar que en lo relativo a la mantención de pautas se apreciara una diferencia alta entre ambos grupos. El Gráfico N° 6 muestra, por el contrario, una interpenetración casi perfecta entre ellos.

Notable es que sólo en tres de las trece opciones exista una diferencia, en cualquier caso no significativa, entre 3 y 5 puntos porcentuales entre los mapuches y los no mapuches. La opción 'que no se discrimine a los mapuches' arroja 32% para mapuches y 35% para no mapuches; el reconocimiento constitucional indica 32% y 27% respectivamente, y casarse o formar familia entre mapuches muestra un 14% para los primeros y un 17% para los segundos. En todas las otras opciones, la diferencia es de un punto o inexistente, la interpenetración se hace evidente.

Sobre la base de estos últimos datos ha sido construido un índice para determinar, en relación con la variable edad, dónde se encuentran las

GRÁFICO N° 6: ELEMENTOS PARA MANTENER CULTURA MAPUCHE SEGÚN GRUPO (%)

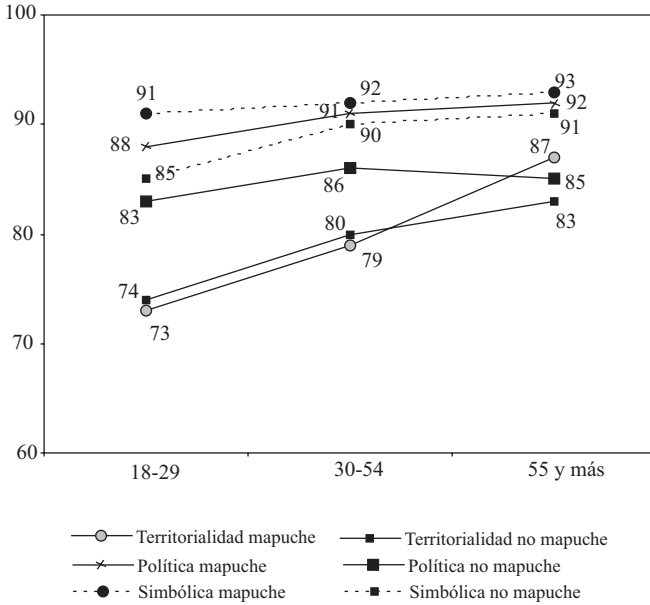


zonas de mayor interpenetración entre mapuches y no mapuches<sup>2</sup>. El Gráfico N° 7 muestra la interpenetración entre los mapuches y los no mapuches según tramos de edad para las tres dimensiones construidas.

La primera constatación es que la interpenetración es alta para los tres tramos de edad, pertenecer o no a la etnia mapuche no constituye un elemento decisivo en la imagen que se construye para las tres dimensiones, como por lo demás ya se había mostrado en el Gráfico N° 6. Analizadas por separado, ellas expresan algunas diferencias mínimas. La territorialidad es menos relevante entre los más jóvenes, la interpenetración en ellos en este aspecto es plena. Para esta dimensión, los datos muestran una separación entre los de 55 años y más: los mapuches mayores consideran la territorialidad más relevante que los no mapuches de su misma edad. La interpenetración ahí es algo menor que en los más jóvenes. Los componentes de la

<sup>2</sup> El índice, realizado de manera simple sobre la base de suma de porcentajes, agrupa las alternativas de respuesta en tres dimensiones: *territorialidad* (compuesta por: vivir del trabajo de la tierra, vivir en una comunidad mapuche, casarse o formar familia entre mapuches, que los mapuches no se vayan a vivir a la ciudad), *esfera política* (compuesta por: que el estado entregue tierras a los mapuches, que en las oficinas públicas los trámites se puedan hacer en lengua mapuche, que la Constitución reconozca a los mapuches, que no se discrimine a los mapuches, que los conflictos entre mapuche se puedan resolver de acuerdo a sus costumbres) y *esfera simbólica* (compuesta por: hablar la lengua mapuche, conocer la historia del pueblo mapuche, participar en ceremonias o ritos mapuches, tener acceso a lugares para la celebración de ceremonias y ritos).

GRÁFICO N° 7: ÍNDICE DE INTERPENETRACIÓN SEGÚN EDAD Y GRUPOS (%)



www.cepchile.cl

dimensión simbólica operan de modo contrario: la interpenetración es menor en los jóvenes de 18 a 29; entre los de 30 y más las variables contenidas en ella no hacen diferencia entre mapuches y no mapuches. Es decir, lo simbólico adquiere mayor relevancia en los más jóvenes. Finalmente, en lo referido a lo político se mantiene una distancia para los tres tramos de edad, la que incluso se abre algo más en el tercer tramo.

La edad permite hacer algunas diferencias menores en los niveles de interpenetración, pero tampoco se constituye en una variable que opere sistemáticamente en las tres dimensiones. Para algunas situaciones ser joven predice menor interpenetración, para otras, mayor interpenetración, y viceversa. Ello da algunos indicios de la inconsistencia en las construcciones simbólicas (sección VI), así como también la mayor distancia observada en la dimensión política permite vislumbrar el empleo de la cultura como concepto político (sección VII).

Desde sus formulaciones clásicas la antropología ha recurrido al concepto de aculturación para indicar la pérdida de lo propio y la creciente homogeneidad entre grupos de distinta trayectoria histórica o étnica (Herskovits, 1958). Su rendimiento principal es indicar que una cultura dominante



introduce sus rasgos en una cultura minoritaria, la que por ello pierde sus elementos característicos y tiende a igualarse a la primera. Subyace siempre la idea de cultura como un todo unificado, coherente y total que se impone o se desintegra.

La interpenetración de formulaciones simbólicas, en cambio, tiene como horizonte la iterabilidad de las observaciones individuales y el movimiento siempre desplazante e inaprensible de diferentes constelaciones sociales emergentes. Lo mapuche no se acaba, sino que cambia. Mediante el concepto de aculturación el problema se pospone indefinidamente. Con él habría que concluir que los mapuches en Chile se chilinizan, como si en lo chileno también existiera algo propio, unificado y coherente que no fuese a la vez latinoamericano, occidental, también oriental y en última instancia universal. Habría que concluir también que los mapuches en Argentina se argentinizan y preguntarse si eso los hace mapuche diferentes. Si se tratara de aculturación, habría igualmente que pensar que los últimos datos referidos a la mantención de la cultura mapuche (Gráfico N° 6) indican que son éstos los que han aculturado de tan buen modo a los chilenos que hoy ya no pueden apreciarse diferencias significativas entre ambos grupos en las valoraciones de las prácticas centrales para la preservación de lo que se juzga propio. La hipótesis sería revolucionaria: un grupo minoritario acultura al dominante. La interpenetración simbólica, en cambio, observa estos desplazamientos sin dramas conceptuales, como parte de los movimientos de sentido en una sociedad mundial compleja y diferenciada, e invita a entender las diversas constelaciones simbólicas heterárquica y contingentemente, es decir, reconociendo el hecho de que por sus constantes encuentros y desencuentros están siendo permanentemente de otro modo.

## **VI. La deconstrucción de la cultura mapuche III: Inconsistencias**

Mientras el concepto de interpenetración se orienta a perfilar la relación entre constelaciones simbólicas, la idea de inconsistencia indica las zonas de iterabilidad dentro de ellas. Nuevamente ha sido Milan Stuchlik quien ha formulado, en relación a los mapuches, por primera vez esta idea con claridad: “Tomando en cuenta que los mapuche hoy no constituyen un sistema funcionando, sino más bien una categoría amplia de individuos, delimitada por ciertos rasgos de identidad, y considerando el funcionamiento de los dos factores ya mencionados [permanencia de estructuras tradicionales y apertura hacia la sociedad global], es muy difícil formular hoy cualquier regla estructural o norma de comportamiento con validez general,

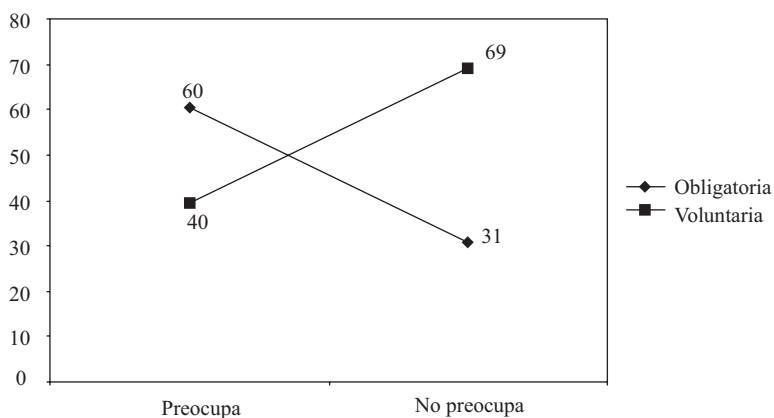
porque todas son objeto de cambio o de cierta reformulación” (Stuchlik, 1974: 61-62). Cuando las cosas son así, las constelaciones simbólicas coherentes y holísticas se deconstruyen y descentran.

Jacques Derrida ha propuesto el concepto de *différance* para dar cuenta de esta iterabilidad simbólica: “Todo concepto está por derecho y esencialmente inscrito en una cadena o en un sistema en el interior del cual remite al otro, a los otros conceptos, por un juego sistemático de diferencias. Un juego tal, la *différance*, ya no es entonces simplemente un concepto, sino la posibilidad de la conceptualidad, del proceso y del sistema conceptuales en general [...] Podremos pues llamar *différance* a esta discordia ‘activa’, en movimiento, de fuerzas diferentes y de diferencias de fuerzas” (Derrida, 1989: 46, 53). Ningún signo es *en sí*, sino que se constituye en significante (‘posibilidad de la conceptualidad’) por su diferencia con otros, por su desplazamiento y espaciamiento en relación con otros. La significación nace de la praxis simbólica y muere también en ella. Le es difícil quedarse, le es difícil perdurar, pues en el juego sistemático de diferencias siempre aparecen nuevas posibilidades en los envíos y reenvíos significantes de cada encuentro y desencuentro. Por ello, como lo formulaba más arriba Schneider (1997), norma es a veces no-norma, como subir es a veces bajar.

Las inconsistencias simbólicas son el efecto de la *différance*, son su expresión, y no pueden entenderse como vaciamiento cultural. Puesto que ellas tienen lugar acéntricamente, es posible entrar a su observación desde múltiples rincones. La preocupación por la pérdida de la cultura mapuche es uno de ellos. Como es de esperar, tanto a los mapuches como a los no mapuches el tema les preocupa en alto grado (88% a los primeros; 71% a los segundos). Dado que las inconsistencias se orientan más hacia las zonas de iterabilidad interna, la comparación con los no mapuches se hace innecesaria. Siendo esto así, se debiese esperar que en relación con variables importantes para lo que se entiende como mantención de la cultura mapuche, quienes expresan una mayor preocupación por su pérdida respondieran afirmativamente a aquellos elementos que permitirían su mantención, como son la enseñanza de la lengua o que los mapuches tengan mayor autonomía.

Frente a la enseñanza de la lengua, por ejemplo, se muestra una alta consistencia entre la mantención de la cultura y la enseñanza obligatoria de la lengua mapuche. En tanto a quienes no preocupa la mantención de la cultura les parece que aquella puede ser voluntaria. El Gráfico N° 8 muestra esta relación. En éste y los siguientes gráficos, el nivel de consistencia de las formulaciones se puede apreciar en los porcentajes de respuesta como también, visualmente, en la representación gráfica: si ésta adquiere forma de equis o tal forma se insinúa, hay tendencia a la consistencia; si las líneas se observan paralelamente, se trata de inconsistencia.

GRÁFICO N° 8: ENSEÑANZA DEL LENGUAJE SEGÚN PREOCUPACIÓN POR CULTURA (%)



Como se observó en el Gráfico N° 6, lo que los mapuches entienden como más relevante para la mantención de su cultura es hablar la lengua. Investigaciones en los mapuches en Chile y Argentina han mostrado que el castellano es la lengua que aprenden en primer lugar; el *mapuzugun* es una segunda lengua que “ocupa, cuando se emplea, dominios restringidos que pueden identificarse, además del marco religioso tradicional, en la familia o en el mejor de los casos en grupos de amigos” (Canuti, Gianelli y Vallega, 2004: 73). Es por tanto coherente suponer que si constelaciones simbólicas tradicionales son significadas en la lengua nativa, exista preocupación por mantenerlas mediante la obligatoriedad de la enseñanza de la lengua mapuche. El Gráfico N° 8 constata esta apreciación. Algo menos importante para aquellos preocupados por la mantención de la cultura, y donde ya se muestra una relativa inconsistencia, es en la participación en ceremonias típicamente mapuche, como el *nguillatun* y el machitún. Los Gráficos N° 9 y N° 10 muestran esta relación.

En ambos casos, aquellos a quienes no preocupa la mantención de la cultura mapuche son consistentes en sus respuestas: en altos porcentajes nunca han participado de tales rituales. Entre los que se declaran preocupados por la preservación cultural hay un porcentaje no menor (40%) que ha participado del *nguillatun*, el que se reduce cuando se trata del machitún (29%). Aun cuando las líneas no se cruzan, tienden a la convergencia. Esto indica que si bien hay inconsistencia, ella es menor en lo referido a la primera ceremonia y algo mayor en la segunda. Todas las otras ceremonias o

GRÁFICO N° 9: PARTICIPA EN NGUILLATUN SEGÚN PREOCUPACIÓN POR CULTURA (%)

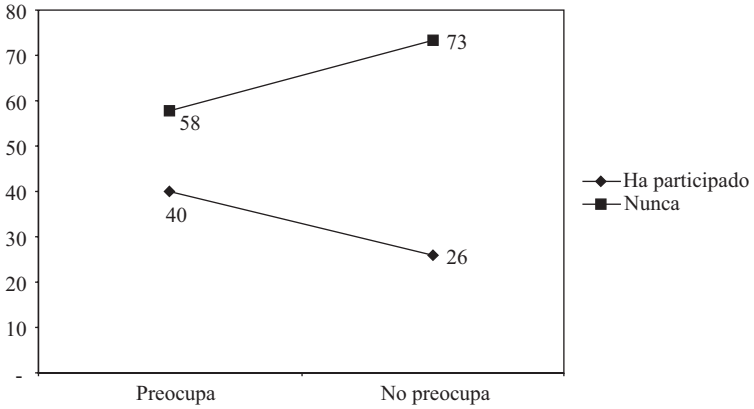
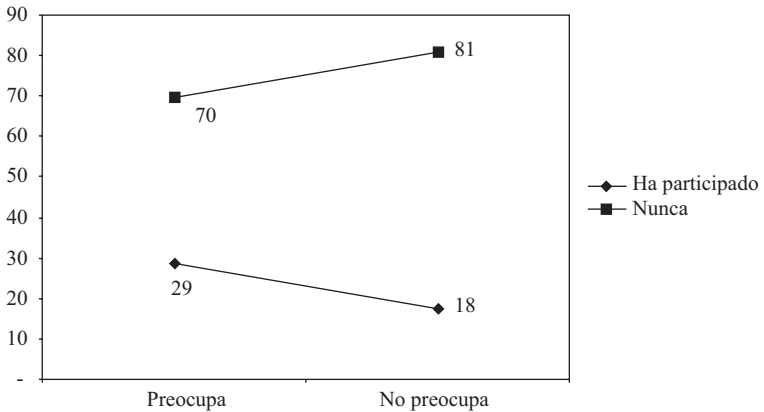
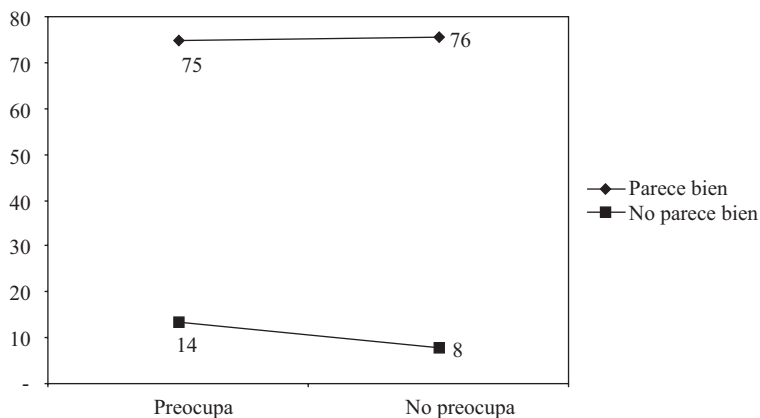


GRÁFICO N° 10: PARTICIPA EN MACHITÚN SEGÚN PREOCUPACIÓN POR CULTURA (%)



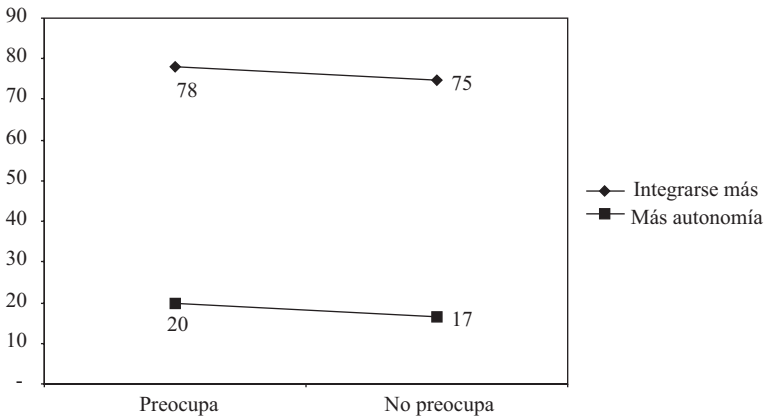
actividades típicamente mapuche consultadas en la encuesta (*palin, wetripantu, mingako*, acudir a la machi o al *lonko*), menos conocidas que el *nguillatun* y el machitún, se comportan como este último: los interesados en la mantención cultural no las consideran, muestran menos interés por participar en ellas. La inconsistencia comienza a aumentar cuando se trata de preguntas más específicas, por ejemplo en lo relativo a la incorporación de la bandera chilena en el *nguillatun*.

GRÁFICO N° 11: BANDERA CHILENA EN *NGUILLATUN* SEGÚN PREOCUPACIÓN POR CULTURA (%)

En este caso, la tendencia a la convergencia es mucho menor: hay una alta inconsistencia simbólica en que a los preocupados por la mantención de la cultura mapuche un símbolo fuerte de lo que la interpretación clásica llamaría cultura dominante, aparezca en una ceremonia orientada a la integración social, es decir, donde acción y símbolo operan conjuntamente y sirven a la recreación de la unidad de la sociedad. No se debe olvidar, además, que un 88% de los mapuches se interesa por la preservación de la cultura, y sólo un 8,5% no lo hace; es decir, la mayor parte de la población se concentra en los 'preocupados'. Es a ellos a los que mayoritariamente les 'parece bien' la presencia de un símbolo que desde el modelo tradicional se juzgaría externo. Requiere investigación semiótica, o más bien gramatológica, determinar el juego sistemático de diferencias, la *différance*, en que la bandera adquiere significación en el *nguillatun* —y no sólo la bandera, sino también la imagen de la Virgen María, la lectura de pasajes bíblicos, la cueca (Foerster, 1985). Pero a juzgar por la valoración positiva hacia ella, lo chileno juega un rol ritual en lo mapuche. Como probablemente lo formularía David Schneider, a veces lo externo es interno, en ocasiones lo ajeno es propio. Se podría hablar aquí también de interpenetración.

Pero no sólo en una temática específica como es la bandera en el *nguillatun* se muestra la inconsistencia e iterabilidad de las formulaciones simbólicas. También emergen ellas en una dimensión de resonancia política mayor como es la relativa a la integración o autonomía de lo mapuche frente

GRÁFICO N° 12: AUTONOMÍA SEGÚN PREOCUPACIÓN POR CULTURA (%)



a la sociedad chilena. Frente a la interrogante de si las comunidades mapuches deberían integrarse más al resto de Chile o deberían tener más autonomía, las respuestas, según la preocupación por la mantención de la cultura, se ordenan del modo siguiente.

Como se aprecia, ambos trazos se disponen paralelamente, no convergen. Comparado éste con el primer caso observado —la obligatoriedad de la enseñanza de la lengua—, la inconsistencia es máxima: aquellos a los que preocupa la mantención de la cultura esperan una mayor integración a la sociedad chilena aun cuando sea esa integración la que con mayor probabilidad pueda debilitar su cultura.

Para la contrastación de los niveles de inconsistencia con variables sociodemográficas, se construyó un índice que diferencia en inconsistencia baja, media y alta<sup>3</sup>. Las Tablas N° 5 y N° 6 muestran los resultados por sexo, zona de residencia, tramos de edad y escolaridad.

En relación a la Tabla N° 5, destaca una mayor proporción de mujeres con alta inconsistencia simbólica, como así también es notable la diferencia

<sup>3</sup> Para la construcción de este índice se emplearon los cuatro cruces de variables dicotómicas analizados en esta sección que mostraban algún nivel de inconsistencia (gráficos N° 9 a N° 12). A cada uno de los cuatro valores del cruce se le asignó un puntaje de 1 a 2, donde 1 es *inconsistencia baja* y 2 *inconsistencia alta*. Éstos constituyen los indicadores del índice. Los puntajes de los cuatro indicadores se sumaron en todos los cruces, lo que arrojó un índice general cuyo valor mínimo es 4 y de valor máximo 8. Estos valores se recodificaron según el siguiente criterio: 4-5, inconsistencia baja / 6, inconsistencia media / 7-8, inconsistencia alta.

TABLA N° 5: ÍNDICE DE INCONSISTENCIA SEGÚN SEXO, ZONA DE RESIDENCIA Y TRAMOS DE EDAD (%)

	Sexo		Zona de residencia		Tramos de edad		
	Hombre	Mujer	Urbano	Rural	18-29	30-54	55 y más
Baja	16	10	9	19	13	15	9
Media	25	21	17	32	21	21	31
Alta	59	69	74	48	66	65	60

TABLA N° 6: ÍNDICE DE INCONSISTENCIA SEGÚN AÑOS DE ESCOLARIDAD (%)

	Años de escolaridad				
	0-3	4-8	9-12	13 y más	No contesta
Baja	13	16	9	18	0
Media	28	24	21	18	35
Alta	60	60	70	64	65

en las proporciones de inconsistencia entre los mapuches urbanos y rurales, y el aumento de la inconsistencia baja y media entre los últimos —algo que se ha apreciado a lo largo de todo el análisis de datos—. Por edad no hay mayor diferencia, salvo por la disminución de los niveles de inconsistencia simbólica baja en el tramo 55 y más y el aumento en ellos de la inconsistencia media. La Tabla N° 6, por su parte, muestra una proporción más alta de inconsistencia entre 9 y 12 años de escolaridad, es decir, entre aquellos que accedieron o terminaron la educación media. Asimismo, la tabla muestra una persistente tendencia a la baja del nivel medio de inconsistencia a medida que aumentan los años de escolaridad.

No se pueden extraer conclusiones simples y unilaterales de todos estos datos. Cuando se observa la importancia atribuida a la lengua en el Gráfico N° 8, apresuradamente se puede leer una férrea defensa de la cultura; cuando se observa el Gráfico N° 12, otra vez apresuradamente, se puede leer casi un deseo por olvidarla. Ambos extremos existen, como también distintas situaciones intermedias ejemplificadas aquí por la participación en ceremonias religiosas. Y si todo ello es posible con los mismos individuos, entonces esos individuos levitan por espacios simbólicos móviles que no ordenan el mundo coherente ni unificadamente. Ellos más bien se enfrentan

a significantes que adquieren sentido sólo en el choque con otros significantes en esa discordia activa en movimiento (Derrida, 2003) de símbolos que no conocen de fronteras regionales o de necesidades históricas. En otras palabras, las constelaciones simbólicas son inconsistentes, porque algunas veces no lo son y otras sí.

## VII. Cultura como concepto político

En las conclusiones del Congreso Nacional Mapuche de 1997, en su primer punto, puede leerse la siguiente declaración: “El derecho a la cultura es el derecho a la existencia y a la identidad de un grupo étnico o pueblo, por tanto la primera medida es definir una política cultural del pueblo mapuche. Las medidas económicas y políticas son fundamentales para el desarrollo de nuestra identidad étnica y cultural” (Congreso Nacional Mapuche, en Peyser, 2003: 69). La crítica a la cultura como concepto técnico de la sociología y la antropología no puede entenderse como una crítica al empleo semántico del concepto de cultura en las formulaciones de quienes se autodescriben culturalmente, menos aún cuando mediante ese concepto los individuos logran construir una imagen unitaria —una ficción lograda (Clifford)— de aquello que entienden los une y que les permite afirmar su posición frente a otros que son señalados como ajenos a lo propio, es decir, como otros que se autodescriben por medio de ‘otra cultura’.

Especialmente en una sociedad mundial de creciente diferenciación estructural y semántica, un mundo de alta iterabilidad simbólica e individualización, la afirmación de un sentido de unidad grupal, histórica o política se entiende como necesaria por los actores para contrarrestar las tendencias a la fragmentación (Larraín, 2000, 2005; Mascareño, 2006). En este sentido, la semántica cultural opera de modo contrafáctico invisibilizando las diferencias, interpenetraciones e inconsistencias para resaltar la continuidad y coherencia de los mundos de vida. Entendida de esta forma, la cultura es simbólica, tiende a unir lo que está diferenciado, pero a la vez es también diabólica, separa esa unidad de otras, que por efecto de la separación aparecen distintas. Sólo entonces se puede hablar de lo auténtico, de lo original, de lo invariable, de lo perdurable que une a un grupo determinado, incluso contra la vivencia psíquica de que lo que ayer era, hoy ya no es. Quien emplea la cultura en tal sentido se resiste estratégicamente al aprendizaje, suspende la dimensión cognitiva de su observación y se predispone a la acción aun a pesar de la decepción de constatar que el mundo se aparta de las expectativas.



En este sentido, el empleo político del concepto de cultura opera de modo similar a la constitución histórica en el siglo XIX de la semántica de la nación, en tanto condensa referencias políticas múltiples que pueden implícitamente abstraerse en esta idea, no obstante supongan intereses distintos e incluso contradictorios: la nación es el pueblo para el pueblo, la nueva burguesía para los burgueses, la aristocracia para los aristócratas (Chernilo, 2006, 2007). La naciente historiografía mapuche ha comenzado a insistir sobre la fórmula de nación mapuche en el *Wallmapu* (Marimán, 2006; Caniuqueo, 2006; Levil, 2006). Con esto condensa la variabilidad étnica del origen mapuche que ella misma observa como adaptaciones regionales de distintos grupos indígenas en cuestiones de religiosidad, lengua, organización sociopolítica (Millalén, 2006), y también la variabilidad de su presente principalmente cruzado por la urbanización (Levil, 2006). Pero aun a pesar de esas constataciones, se continúa recurriendo al sentido de unidad política que aporta el concepto de cultura, ahora asociado al de nación: “si el winka no quiere reconocer a los indígenas en sus ciudades [...] seguramente no se va a encontrar con los indígenas, pero no podrá desconocer que a su lado existen sujetos que pertenecen a un colectivo cultural y político identificado con la idea, mucho más real que utópica, de *Nación Mapuche*” (Levil, 2006: 248). La nación se transforma en una misión cultural; en palabras de Max Weber: “La superioridad o aun la insustituibilidad de los ‘bienes culturales’ cuyo fomento y conservación resulta posible sólo por el mantenimiento de tales rasgos peculiares constituye, pues, el cimiento en que suele basarse la importancia de la ‘nación’” (Weber, 1992: 682). La cultura como concepto político tiene rendimientos de alta relevancia para la acción en tanto permite anular la propia observación de la diferencia: los mapuches siempre han sido simbólicamente diversos, pero cuando se los quiere observar como cuerpo común son culturalmente unitarios e indicados como una nación distinta de otra, precisamente, por efecto de su cultura.

Al distinguir lo propio y lo ajeno, la semántica de la cultura permite la comparación (Luhmann, 1999; Baecker, 2001; Farías, 2006; Dockendorff, 2006), y mediante ella se constatan los obstáculos y posibilidades para la continuación de esa idea de unidad. Lo ajeno se puede convertir en un obstáculo para la posibilidad de lo propio, lo que transforma la observación cultural en un problema de inclusión y exclusión. Se advierten amenazas, inequidades, injusticias que se despersonalizan en la comunicación y son generalizadas bajo la fórmula de la discriminación cultural. Ello permite fundamentar la acción política afirmativamente como mantención de la cultura y negativamente como oposición a la disolución y a la fuente a la cual ella es atribuida. En el primer caso, en nombre de la cultura, se lucha por derechos

grupales, étnicos, nacionales —como en el caso del reclamo mapuche por el reconocimiento constitucional (Sierra, 2003)— y se llama la atención sobre las diferencias de inclusión entre colectivos —como en el caso de la declaración del Congreso Mapuche—. En el segundo, en nombre de la preservación cultural nacional se limita la inmigración extranjera, en nombre de los valores culturales de la familia se excluyen las uniones homosexuales, en nombre de la cultura de los acuerdos se sospecha de los disensos, en nombre de la comunidad cultural se censura la acción individual. De esa forma se puede moralizar, criticar e incluso atacar, sin necesidad de argumentar. La cultura como concepto político posibilita una renuncia a la fundamentación argumentativa porque se construye sobre umbrales de inviolabilidad que no pueden ser puestos en duda en la reflexión ni en la acción. La unidad cultural se indica y desde ahí se arranca. Funciona a condición de eliminar la contingencia de su propio núcleo, o al menos de hacer su transformación inaccesible para los que lo comparten y especialmente para los que no lo hacen.

La fórmula puede plantearse del modo siguiente: “Desde que tenemos cultura, tenemos tradición y puesto que las tradiciones se pueden observar, uno puede entusiasmarse con ellas o irritarse contra ellas” (Luhmann, 1999: 53). La construcción cultural remite a la historia, a una historia articulada como elipsis de lo que la contradice (Morales y Silva, 2006). La historia por tanto es reducción de la contingencia del pasado, es un *singular colectivo* que permite “adscribir a un poder interior esos acontecimientos y sufrimientos humanos que son impulsados y articulados según un plan secreto o revelado, un poder frente al cual uno se puede saber responsable o en cuyo nombre se puede creer actuar” (Koselleck, 1992: 54). La cultura como concepto político condensa la historia en forma de tradición y la proyecta al futuro como reproducción cultural, “conlleva una expectativa de raíces, de una existencia estable y territorial” (Clifford, 1995: 395), por ello puede cumplir una función moral o política frente a un mundo estabilizado en la variación, un mundo de recurrentes interpenetraciones e inconsistencias simbólicas a pesar de que los individuos en ese mundo se autodescriban por medio de la referencia a su cultura o a una cultura. Se puede advertir entonces que la cultura, como concepto político, se vuelve imprescindible para esos individuos mientras más ellos constaten que la cultura se deconstruye.

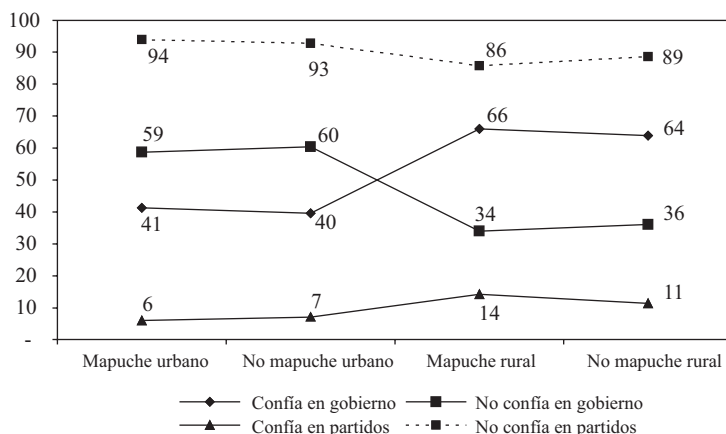
La declaración del Congreso Nacional Mapuche referido más arriba expresa esta idea: “Estamos empeñados igual que todos en el desarrollo del país, pero éste no debe ser a costa del territorio y la cultura mapuche, porque la marginalidad, la postergación económica, la discriminación que

estigmatiza, la inequidad, atentan directamente contra nuestra supervivencia e identidad [...] Aun cuando la mitad de la población está en zonas urbanas, la referencia ideológica cultural es la tierra y el territorio mapuche ancestral” (Congreso Nacional Mapuche en Peyser 2003: 69). Varios rendimientos políticos se advierten en la declaración cuando se la observa bajo el prisma de la cultura como concepto político: se visibilizan condiciones de exclusión referidas al colectivo, al *bonum commune* mapuche, se identifica una fuente de atribución (el desarrollo del país) y se indica un umbral de inviolabilidad (la cultura y el territorio) que funciona para todos, aun cuando se constata que ‘la mitad de la población está en zonas urbanas’. Así se habla en nombre de todos y se puede ejercer la función política de representación. Sin este empleo del concepto de cultura, los actores sólo podrían reflejarse como individuos; la colectividad de la cultura entrega una fuerza política adicional, un *mana*, adherible a cualquier reivindicación.

Si la cultura como concepto político opera de este modo, se debería esperar que en los contextos donde hay una afirmación cultural más fuerte las variables referidas a dimensiones políticas aparezcan con un nivel de interpenetración e inconsistencia menor. No cabe esperar ausencia de ambas, pues ellas existen con independencia de las autodescripciones. El punto es observar en qué medida la cultura como concepto político se expresa en las opiniones generalizadas de los mapuches.

El Gráfico N° 13 muestra una alta interpenetración entre mapuche y no mapuche cuando se observan las zonas urbana y rural por separado. Ello indica que la cultura como concepto político mapuche, en lo que a la con-

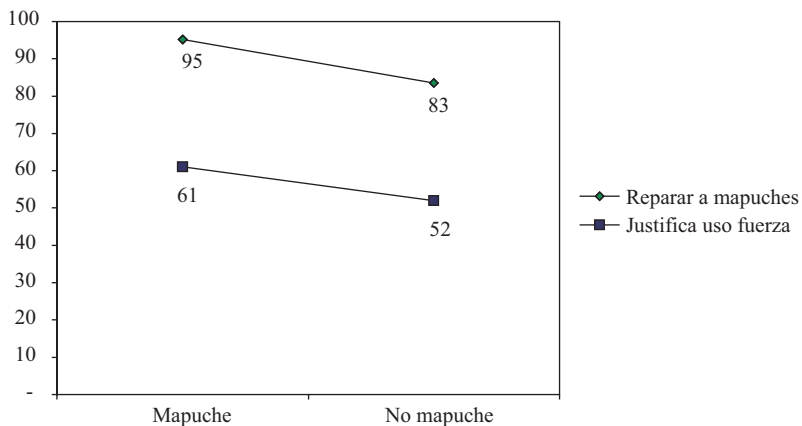
GRÁFICO N° 13: CONFIANZA EN GOBIERNO Y PARTIDOS SEGÚN ZONA DE RESIDENCIA (%)



fianza en el gobierno y los partidos políticos se refiere, no sería un elemento de diferenciación respecto de lo no mapuche. La distinción viene dada —nuevamente— por zonas de residencia, lo que es bastante notorio en lo relativo a la confianza en el gobierno, significativamente más alta en zonas rurales. Es cierto, sin embargo, que en la desconfianza mapuche frente a partidos y gobierno puede operar de todos modos un componente étnico. Esto es lo que comienza a aparecer cuando las temáticas se vinculan más a la idea de la cultura como concepto político, por ejemplo en lo referido a las reparaciones frente a los mapuches y el uso de la fuerza para reclamar las tierras.

Frente a la interrogante de si el país debe reparar a los mapuches y si el uso de la fuerza se justifica para reclamar las tierras, el Gráfico N° 14 permite apreciar diferencias significativas entre ambas poblaciones. La cultura como concepto político tiene consecuencias cuando está en juego lo que más arriba definimos como el umbral de inviolabilidad: la tierra como sustento de la cultura entendida como unidad. De todos modos, la proporción de no mapuches que responde afirmativamente a ambas preguntas no es menor. Ello indica que ‘fuera de la cultura’ también se aprecia la relevancia del problema, sin embargo, la diferencia en las proporciones entre los mapuches y los no mapuches es lo que importa, pues de ahí se deriva que la autodescripción como unidad cultural penetra en la opinión generalizada de los mapuches ante este tema.

GRÁFICO N° 14: REPARAR A MAPUCHES Y JUSTIFICA USO FUERZA SEGÚN MAPUCHE/NO MAPUCHE (%)

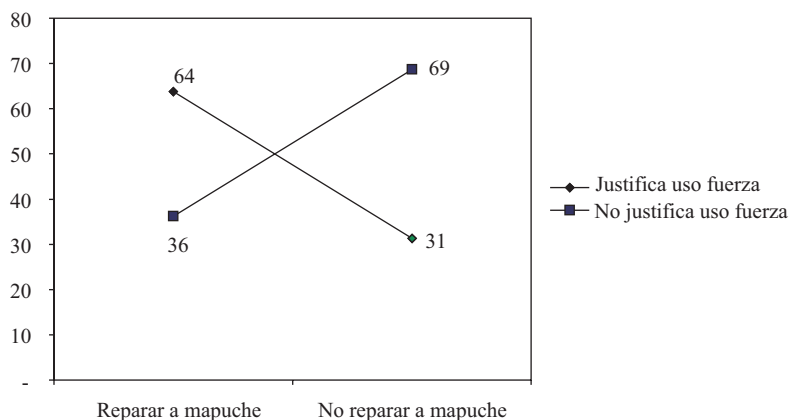


Cuando la cultura opera como concepto político, también la consistencia en las respuestas se incrementa. Para la población mapuche, el Gráfico N° 15 muestra el cruce de la reparación a los mapuches y la justificación del uso de la fuerza para reclamar las tierras.

Si se piensa que se debe reparar a los mapuches, se justifica en alta proporción el uso de la fuerza en relación al reclamo de tierras. Los porcentajes muestran además un nivel de consistencia cuasi simétrico entre ambas medidas. Sin duda esto puede variar frente a otras dimensiones, pero cuando se trata de los umbrales inviolables de la cultura como concepto político cualquier forma de protesta parece legitimarse.

Como lo ha afirmado Edward Said: “Todas las culturas son híbridas; ninguna es pura; ninguna es idéntica a un pueblo racialmente puro; ninguna conforma un tejido homogéneo” (Said, 2005: 55). Cuando las cosas se observan así, las posibilidades del análisis social se expanden a la indagación de las interpenetraciones e inconsistencias simbólicas en tanto expresiones de la iterabilidad significativa de los mundos de sentido contemporáneos, como lo hemos intentado en estas páginas. Pero lo que puede satisfacer el interés analítico no tiene por qué ser adoptado como premisa de conducta por actores que se sienten discriminados, postergados, excluidos. Para ellos, un concepto de cultura como orientación de la acción política reivindicativa dispuesta a cierta hibridación, pero no a la disolución de los umbrales de inviolabilidad, parece ser más útil. El análisis puede retratar

GRÁFICO N° 15: REPARAR A MAPUCHES Y JUSTIFICA USO DE FUERZA (POBLACIÓN MAPUCHE )



su modo de operación, sus efectos de generalización y sus consecuencias en la acción, sin embargo no puede pretender ser acogido como descripción nativa. Como siempre que se trata de hegemonías, primacías, bienes y oportunidades, el antagonismo de lo político (Mouffe, 2003) es el que resuelve el problema.

### VIII. Reconstrucciones simbólicas descentradas

Deconstruir es descomponer, deshacer, desedimentar estructuras que en ese proceso muestran la iterabilidad y contingencia de sus fundamentos. Pero ello es una parte de la tarea. En *Carta a un Amigo Japonés*, Jacques Derrida muestra su otra cara: “Más que destruir era preciso asimismo comprender cómo se había construido un ‘conjunto’ y, para ello, era preciso reconstruirlo” (Derrida, 1997: 25). Deconstrucción es la unidad de una diferencia. No es sólo un gesto filosófico o un ejercicio académico. La incontestable variabilidad del mundo que hace a los actores moverse hacia nuevos terrenos, los motiva también a sostenerlo por mecanismos de evitación, resistencia, conquista o por la definición de umbrales de inviolabilidad. Aceptan la deconstrucción para reconstruir de otro modo una construcción que nuevamente puede deconstruirse. Para entender esto, una idea de cultura como todo unificado y coherente no es útil; como semántica empleada con fines reconstructivos, en última instancia políticos, es imprescindible.

Pero las autodescripciones políticas formuladas contrafácticamente no pueden esperar encontrar poca o ninguna resistencia. Más bien resistencia es lo que deben esperar precisamente por ser contrafácticas. Y no sólo provocan resistencia externa de la fuente de atribución, sino que también generan interpenetraciones e inconsistencias internas en lo que se observa como unidad cultural. Como se pudo apreciar en el Gráfico N° 6, para la población mapuche (en más del 50%) el elemento principal para mantener su cultura es hablar la lengua mapuche; vivir de la tierra y que el estado les entregue tierras aparecen respectivamente en el cuarto y sexto lugar de preferencias (con alrededor del 30%). Cuando la cultura se formula como concepto político en la Declaración de 1997, la tierra, no la lengua, se presenta como el umbral de inviolabilidad. La Ley 19.253 (Ley indígena) recoge esta idea en su artículo 1: indígenas son quienes “conservan manifestaciones étnicas y culturales propias siendo para ellos la tierra el fundamento de su existencia y cultura” (art. 1). Como lo vimos en la sección anterior, la Declaración de 1997 no está semánticamente lejos de esta formulación. (Se

podría hablar de interpenetración.) Para ella el fundamento de la reconstrucción simbólica no es lo que la mayoría de la población mapuche expresa, no es la lengua. (Se podría hablar de inconsistencia.) En la Ley indígena la lengua tiene un lugar marginal, la preocupación por ella es asignada a la Conadi (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena) y sólo en referencia a los ‘indígenas de los canales australes’: la Corporación procurará “conservar su lengua e identidad” (art. 74). Cuando la cultura como concepto político define un centro, ese centro tiene la potencialidad del descentramiento, de dislocar las propias articulaciones simbólicas que se busca defender, de situar un elemento en lugar de otro.

El escenario es por tanto paradójal: para reconstruir hay que deconstruir. Es también lo que sucede con la incorporación de la machi en los movimientos de resistencia mapuche. En su rol tradicional la machi es la figura shamánica de mediación entre inmanencia y trascendencia; en tanto, bajo el enfoque folklorizante del discurso público es un símbolo intercambiable por el de ‘alma nacional’ (Bacigalupo, 2004); constituye un ícono del modo en que la nación chilena observó a los mapuches durante los siglos XIX y XX, esto es, “como remanentes exóticos de los modos de vida pasados que deben permanecer inmodificados para ser auténticos” (Bacigalupo, 2004: 509). Para el empleo de la cultura como concepto político es necesario reconstruir la autenticidad. Auténtico es lo que está más allá del umbral de inviolabilidad, es lo que la autodescripción indica como aquello que no puede ser transformado: el vínculo sagrado a la tierra en la Declaración de 1997. Todo movimiento de resistencia requiere de un umbral y requiere escenificarlo de algún modo. En el caso del movimiento mapuche, la machi ha comenzado a cumplir ese rol: “Las imágenes de la machi femenina de los movimientos de resistencia mapuche como madres de la tierra y guardianas del territorio, las que se corresponden con las imágenes folklóricas nacionales de la machi, son estratégicamente elegidas y situacionalmente empleadas para comprometer a los mapuche de diferentes comunidades y para legitimar una nación mapuche autónoma con una base territorial rural fija” (Bacigalupo, 2004: 517). Esta condensación de imágenes de lo auténtico permite la permanencia de la machi en una simbólica tradicional apolítica y a la vez le posibilita vincularse a las autoridades políticas por vías no ideológicas. Bacigalupo llama a esto *política de la espiritualidad* (Bacigalupo, 2004: 525).

Lo particular de esta situación es el descentramiento generado por el umbral de inviolabilidad de la cultura como concepto político: la machi opera simbólicamente y de modo simultáneo en tres constelaciones: la tradicional de vinculación con lo sacro, la folklórica de símbolo de lo auténtico y la

constelación política de relacionamiento con el estado. Cuando los movimientos de resistencia la invocan como símbolo de lo que se debe preservar, como *telos* de la reivindicación política, la dislocan, la llevan a la tradición, al folklore y la política al mismo tiempo. Si la machi es la representación de lo auténtico, al indicarla como tal se desautentifica en su sentido original; se disgrega en lo que va siendo en cada espacio simbólico, es auténticamente otra cosa en cada uno de ellos. El resultado es una paradoja: intentar reconstruir la cultura como unidad la deconstruye aún más, mostrar a la machi como lo originario la desliga de la tradición en la que su originalidad se asienta, exponer el original es no exponerlo. A veces subir es bajar, decía Schneider.

A paradojas, inconsistencias, interpenetraciones, dislocaciones, descentramientos es a lo que deben acostumbrarse las reconstrucciones simbólicas en el mundo contemporáneo. La formulación de umbrales de inviolabilidad es —como lo hemos dicho— útil para la orientación política de la acción, pero su autenticidad no es vivenciable, pues al indicarse deja de ser auténtica. Es útil para resistir a la presión por aprender a hacer las cosas de otro modo, a la presión por renunciar a la tierra o a la lengua como símbolos identitarios, pero tampoco logra totalizar y unificar el universo de sentido sobre la base de ese centro. La machi no es menos machi negociando con las autoridades políticas, no es menos machi como símbolo del alma de la nación en el folklore, no es menos machi sin trance shamánico; está también en esos espacios en otro registro, en otro sistema de reenvíos significativos, en otra *différance*.

El trabajo de mujeres mapuches pro derechos humanos es otro ejemplo: adoptan uno de los elementos más abstractos y universales del mundo occidental moderno (la idea de derechos de la humanidad) y lo contextualizan en su activismo como mujeres dentro del movimiento mapuche (Richards, 2004). El caso de funcionarios mapuche en el estado es similar: se integran en la política indígena manteniendo la idea de ganar algo tanto personalmente como para las comunidades mapuches, una forma de *subjetividad híbrida* (Park y Richards, 2000). De igual modo, la transformación de las estructuras de liderazgo en el Alto Bío Bío desde *lonkos* tradicionales hacia líderes que, en nombre de la comunidad, muestren mayor capacidad de negociación con las instituciones públicas, es un movimiento en esta dirección (González-Parra, Simon y Villegas, 2005). Puede ser incluso posible interpretar la historia del movimiento político mapuche en este sentido, desde la Sociedad Caupolicán a inicios del siglo XX, la Federación Araucana, el Frente Único Araucano, la Asociación Nacional Indígena, Ad Mapu, hasta el Consejo de Todas las Tierras, entre otros (Caniuqueo, 2006; Levil, 2006).



Parecen ser ahora los propios indígenas —y ya no sólo el estado nacional— los que construyen sus propias instituciones mediadoras (Vergara del Solar, 2005). En todos esos casos, la defensa de la cultura es su descentramiento. Para reforzarla hay que movilizarse más allá de ella, reflexivizarla, hacerla iterar, arrojar sus símbolos contra otros para ver cómo se acomodan, violar sus umbrales de inviolabilidad para mantener la ficción de su carácter perdurable e inmodificable. Toda reconstrucción pone en movimiento múltiples deconstrucciones, toda unidad es diferencia, así como —por última vez— subir es a veces bajar.

### IX. Mashpee

En las últimas cien páginas de *Dilemas de la Cultura*, James Clifford entrega uno de los más interesantes relatos ‘etnográficos’ de la antropología contemporánea, el del juicio que en 1976 el Consejo Tribal Wampanoag de Mashpee, Massachusetts, entabló contra la New Seabury Corporation (empresa de desarrollo de condominios lujosos), por el traspaso de los terrenos abiertos de Cape Cod a manos privadas que se había venido ejerciendo desde fines de los años sesenta, cuando el gobierno local pasó a manos de una mayoría blanca (Clifford, 1995).

El reclamo colectivo de la tribu mashpee (los demandantes) se centraba en la propiedad colectiva de la tierra que desde el siglo XIX había sido problemática y que ahora la New Seabury Corporation (la defensa) había adquirido. El juicio se centró en la calidad de ‘tribu’ que los mashpee podían demostrar desde su origen hasta la actualidad. La defensa arguyó que hacia 1620 la región había sido diezmada por enfermedades traídas por los marineros ingleses; sólo la reunión de nativos de diversa procedencia en torno a la protección de un granjero de la zona les había permitido la rearticulación. El origen de la tribu era artificial. Los demandantes, por su parte, indicaron que la conformación de la tribu era una cuestión política y que ella sólo podía verificarse en los siglos XVIII o XIX. Respecto de su cristianización, aceptada por los demandantes, ella no podía entenderse como conversión (versión de la defensa), aunque sí como forma religiosa sincrética de existencia. La creación de ‘plantación de Cape Cod’ era otro punto de controversia: para la defensa expresaba el deseo de los mashpee por integrarse a Massachusetts, para los demandantes se trataba sólo de un modo instrumental de tener un estatus legal para seguir manteniendo la identidad. Asimismo, la participación de indios en la guerra contra la corona inglesa no podía entenderse como abandono de la lucha identitaria, aun cuando la defensa indicara el patriotismo americano que había mostrado la ‘tribu

Mashpee’, tampoco el mestizaje con los blancos, pues para los demandantes se trataba de una estrategia para mantener a la ‘tribu’. Finalmente, la transformación de los mashpee en pueblo en la segunda mitad del siglo XIX implicó la posibilidad de enajenación de sus tierras. Para la defensa la idea de ‘tribu’ se diluía con ello; los demandantes arguyeron que aunque el cambio había significado el traspaso de muchas tierras a manos no indias, la mantención del gobierno local en manos de los mashpee había contrarrestado esa tendencia y conservado la unidad tribal.

Los antropólogos llamados a declarar en favor de la demanda fueron constantemente interrogados por las ideas de tribu y cultura. Nunca pudieron responder con claridad. De alto interés es, por ejemplo, el siguiente diálogo entre el juez y Jack Campisi, antropólogo citado por la demanda:

Juez: ¿Cuáles son esos sistemas de valores que usted identifica como característicamente indios, los cuales dice perduran entre aquellos mashpee que son bautistas?

Campisi: Bueno, la actitud con respecto a la reverencia por la tierra [...] que usted no es puesto sobre la tierra para mantenerse de ella, sino que tiene la obligación de mantener la tierra en la cual fue puesto

Juez: ¿Usted ve diferencias entre un bautista mashpee que cree en estas cosas y, digamos, un bautista del Club Sierra que siente de la misma manera?

Campisi: Por lo que sé del Club Sierra, probablemente son muy similares

Juez: ¿No es único?

Campisi: Pudo haber habido un préstamo de los indios al Club Sierra

Juez: O viceversa

Campisi: Bueno, dado que están aquí antes que el Club Sierra... (Clifford, 1995: 375).

El concepto de cultura tampoco resistió los interrogatorios: “Ni la lengua, ni la religión, ni la tierra, ni la economía, ni ninguna otra institución o costumbre clave eran su condición *sine qua non*” (Clifford, 1995: 378). El juicio concluyó con un fallo a favor de la defensa: era imposible determinar la continuidad y autenticidad de la tribu y cultura mashpee desde su origen hasta la actualidad; a lo largo de su historia una serie de interpenetraciones e inconsistencias la habían cruzado.

¿Puede concluirse de ello que los mashpee nunca existieron?, ¿puede derivarse de las interpenetraciones, inconsistencias, dislocaciones, descenramientos de las constelaciones simbólicas mapuches que los mapuches

no existen o nunca existieron? Antropológicamente, étnicamente y menos desde la observación de los actores, seguramente no. Por lo demás, un juicio establece una decisión jurídica, no constituye una medida evaluativa de la historia. Lo que sí parece establecerse es que las constelaciones simbólicas son iterables. Que las enfermedades traídas por los *huincas*, la evangelización de los mapuches, el régimen de reducciones, su participación en iniciativas de alcance nacional (desde la colaboración con la ‘pacificación’ hasta la Conadi), su mestizaje, su proletarización, su urbanización, tienen consecuencias simbólicas que hacen imposible hablar de ‘la cultura mapuche’, porque ella se deconstruye en cada una de sus reconstrucciones, en cada encuentro de sus/nuestros signos. Para los activistas, sin embargo, éstas son precisamente las razones para seguir invocando su unidad, autenticidad y originalidad de la ‘cultura mapuche’. Bien por las contrafácticas luchas por reconocimiento. Ninguna antropología podrá arrebatarles eso.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amolef, Andrea: “La Alteridad en el Discurso Mediático: Mapuches y la Prensa Chilena”. En *Boletín IFP*, 2 (6), 2004, pp. 7-9.
- Archer, Margaret S.: *El Lugar de la Cultura en la Teoría Social*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1997.
- Arnold, Matthew: *Culture and Anarchy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.
- Bacigalupo, Ana: “Shamans’ Pragmatic Gendered Negotiations with Mapuche Resistance Movements and Chilean Political Authorities”. En *Identities: Global Studies in Culture and Power*, 11, 2004, pp. 501-541.
- Baecker, Dirk: *Wozu Kultur?* Berlin: Kulturverlag Kadmos, 2001.
- Caniuqueo, Sergio: “Siglo XX en *Gulumapu*: de la Fragmentación del *Wallmapu* a la Unidad Nacional *Mapuche*. 1880 a 1978”. En Pablo Marimán *et al.*, *¡...Escucha, Winka...! Cuatro Ensayos de Historia Nacional Mapuche y un Epílogo Sobre el Futuro*. Santiago: Lom Ediciones, 2006, pp. 129-217.
- Canuti, Massimiliano, Luciano Gianelli y Alex Vallega: “Un Ensayo de Investigación entre los Mapuches de la Argentina”. En *Anclajes*, VIII (8), 2004, pp. 21-80.
- Centro de Estudios Públicos (CEP): “Estudio de Opinión Pública: Los Mapuche Rurales y Urbanos Hoy. Mayo 2006”. Santiago: CEP, 2006.
- Chernoff, Daniel: “Social Theory’s Methodological Nationalism: Myth and Reality”. En *European Journal of Social Theory*, 9 (1), 2006, pp. 5-22.
- *A Social Theory of the Nation State*. London: Routledge, 2007.
- Clifford, James: *Dilemas de la Cultura. Antropología, Literatura y Arte en la Perspectiva Postmoderna*. Barcelona: Gedisa, 1995.
- Denby, David: “Herder: Culture, Anthropology and the Enlightenment”. En *History of the Human Sciences*, 18 (1), 2005, pp. 55-76.
- Derrida, Jacques: “La Différance”. En Jacques Derrida, *Márgenes de la Filosofía*. Madrid: Cátedra, 1989, pp. 37-62.

- . *El Tiempo de una Tesis. Deconstrucción e Implicaciones Conceptuales*. Barcelona: Proyecto a Ediciones, pp. 1997.
- . *De la Gramatología*. México D. F.: Siglo XXI, 2003.
- Dockendorff, Cecilia: “Evolución de la Cultura: la Deriva Semántica del Cambio Estructural”. En *Persona y Sociedad*, XX (1), 2006, pp. 45-74.
- Durkheim, Emile: *La División del Trabajo Social*. Barcelona: Planeta-Agostini, 1985.
- Durston, John y Daniel Duhart: “Recursos Socio-Culturales de los Jóvenes Mapuches: ¿Un Potencial para el Fortalecimiento de los Programas de Capacitación?”. 2005. En [www.cinterfor.org.uy](http://www.cinterfor.org.uy) (noviembre 2006).
- Elias, Norbert: *El Proceso de Civilización*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Farías, Ignacio: “Cultura: la Distinción de Unidades Societales”. En Ignacio Farías y José Ossandón (eds.), *Observando Sistemas*. Santiago: Ril-Soles, 2006, pp. 323-364.
- Foerster, Rolf: *Vida Religiosa de los Huilliches de San Juan de la Costa*. Santiago: Ediciones Rehue, 1985.
- García, Fernando (coord.): *Encuesta Nacional de Opinión. Las Chilenas y los Chilenos frente a la Modernización: Seguridad Ciudadana, Relaciones de Género y Relaciones Étnicas*. Santiago: Universidad Academia de Humanismo Cristiano, 2004.
- Geertz, Clifford: *Tras los Hechos. Dos Países, Cuatro Décadas y un Antropólogo*. Barcelona: Paidós, 1996.
- . *La Interpretación de las Culturas*. Barcelona: Gedisa, 2005.
- Giddens, Anthony: *Las Transformaciones de la Intimidad*. Madrid: Cátedra, 1992.
- González-Parra, Claudio, Jeanne Simon, Kevin Villegas: “Responding to a Globalized World: Changes in Pehuenche-Mapuche Leadership Structure in the Biobio Highlands, Chile”. En *Conference Papers. American Sociological Association*. Philadelphia (Ebsco Database), 2005.
- Guizot, François: *Histoire Générale de la Civilisation en Europe*. Paris: Pichon et Didier, 1828.
- Habermas, Jürgen: *Teoría de la Acción Comunicativa*, Vol. 1. Madrid: Taurus, 1992.
- Hall, Stuart: “Introduction: Who Needs ‘Identity’?”. En Stuart Hall y Paul du Gay (eds.), *Questions of Cultural Identity*. London: Sage, 2003, pp. 1-17.
- Harris, Marvin: *El Desarrollo de la Teoría Antropológica. Una Historia de las Teorías de la Cultura*. Madrid: Siglo XXI, 2003.
- Herskovits, Melville: *Acculturation: The Study of Culture Contact*. Gloucester, Massachusetts: P. Smith, 1958.
- Instituto Nacional de Estadísticas: *Estadísticas Sociales de los Pueblos Indígenas en Chile. Censo 2002*. Santiago: INE, 2005.
- Jenkins, Richard: “Rethinking Ethnicity: Identity, Categorization, and Power”. En John Stone y Routledge Dennis (eds.), *Race and Ethnicity. Comparative and Theoretical Approaches*. Malden, Massachusetts: Blackwell Publishing, 2003.
- Kluckhohn, Clyde: *Antropología*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1957.
- Koselleck, Reinhart: *Vergangene Zukunft. Zur semantik geschichtlicher Zeiten*. Frankfurt: Suhrkamp, 1992.
- Kroeber, Alfred y Talcott Parsons: “The Concepts of Culture and of Social System”. En *American Sociological Review*, 23 (5), 1958, pp. 582-590.
- Kuper, Adam: *Cultura. La Versión de los Antropólogos*. Barcelona: Paidós, 2001.

- Larraín, Jorge: *Identidad y Modernidad en América Latina*. México D. F.: Océano, 2000.
- *¿América Latina Moderna?: Globalización e Identidad*. Santiago: Lom Ediciones, 2005.
- Lechner, Norbert: “El Estado en el Contexto de la Modernidad”. En Norbert Lechner, René Millán y Francisco Valdés (coords.), *Reforma del Estado y Coordinación Social*. México D. F.: Plaza y Valdés, 1991, pp. 39-54.
- Lévi-Strauss, Claude: *Antropología Estructural*. Buenos Aires: Editorial Universitaria, 1968.
- Levil, Rodrigo: “Sociedad Mapuche Contemporánea”. En Pablo Marimán *et al.*, *¡...Escucha, Winka...! Cuatro Ensayos de Historia Nacional Mapuche y un Epílogo sobre el Futuro*. Santiago: Lom Ediciones, 2006, pp. 219-252.
- Luhmann, Niklas: *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp, 1997.
- “Inclusión y Exclusión”. En Niklas Luhmann. *Complejidad y Modernidad*. Madrid: Trotta, 1998, pp. 167-195.
- “Kultur als historischer Begriff”. En Niklas Luhmann, *Gesellschaftsstruktur und Semantik. Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft*, Vol. 4. Frankfurt: Suhrkamp, 1999, pp. 31-54.
- Maniqueo, Reynaldo: “Los Mapuche y los Medios de Comunicación”, 2003. En *Enlace Internacional Mapuche*, www.mapuche-nation.org (noviembre 2006).
- Marimán, Pablo: “Los Mapuche antes de la Conquista Militar Chileno-Argentina”. En Pablo Marimán *et al.*, *¡...Escucha, Winka...! Cuatro Ensayos de Historia Nacional Mapuche y un Epílogo sobre el Futuro*. Santiago: Lom Ediciones, 2006, pp. 53-127.
- Marín, Cristóbal y Rodrigo Cordero: “Los Medios Masivos y las Transformaciones de la Esfera Pública en Chile”. En *Persona y Sociedad*, XIX (3), 2005, pp. 233-258.
- Mascareño, Aldo: “Sociología de la Solidaridad. La Diferenciación de un Sistema Global de Cooperación”. En Marcelo Arnold y Daniela Thumala, *Cultura, Colaboración y Desarrollo*. Santiago: Ediciones Universidad de Chile, 2006.
- Mereminskaya, Elina y Aldo Mascareño: “La Desnacionalización del Derecho y la Formación de Regímenes Globales de Gobierno”. En María Dora Martinic y Mauricio Tapia (eds.), *Sesquicentenario del Código Civil de Andrés Bello: Pasado, Presente y Futuro de la Codificación*, Tomo II. Santiago: Lexis-Nexis, 2005, pp. 1391-1427.
- Mideplan: *Género y Población Indígena. Análisis Diferenciado de Indicadores de la Encuesta Casen 2003*. Santiago: Mideplan, 2005.
- Millalén, José: “La Sociedad Mapuche Prehispánica: Kimün, Arqueología y Etnohistoria”. En Pablo Marimán *et al.*, *¡...Escucha, Winka...! Cuatro Ensayos de Historia Nacional Mapuche y un Epílogo sobre el Futuro*. Santiago: Lom Ediciones, 2006, pp. 17-52.
- Morales, Rommy y Andrea Silva: “Narración Histórica Mediática y Democracia Radical. Una Lectura Postestructuralista del Espacio Público Moderno”. Tesis Lic. Sociología, Universidad Alberto Hurtado, 2006.
- Mouffe, Chantal: *La Paradoja Democrática*. Barcelona: Gedisa, 2003.
- Omi, Michael y Howard Winant: “Racial Formation”. En Philomena Essed y David Theo Goldberg (eds.), *Race Critical Theories*. Malden, Massachusetts: Blackwell Publishing, 2002.

- Park, Yun-Joo y Patricia Richards: "Negotiating Neoliberal Multiculturalism: Mapuche Workers in the Chilean State". En *Conference Papers. American Sociological Association*. Philadelphia (Ebsco Database), 2005.
- Parsons, Talcott: *El Sistema Social*. Madrid: Revista de Occidente, 1966.
- Parsons, Talcott y Evon Vogt: "Clyde Kay Maben Kluckhohn 1905-1960". En *American Anthropologist*, 64, 1962, pp. 140-161.
- Peysner, Alexia: *Desarrollo, Cultura e Identidad. El Caso del Mapuche Urbano en Chile*. Louvain: Presses Universitaires de Louvain, 2003.
- PNUD: *Índice de Desarrollo Humano en la Población Mapuche de la Región de la Araucanía. Una Aproximación a la Equidad Interétnica e Intraétnica*. Santiago: PNUD, 2003.
- Reckwitz, Andreas: *Die Transformationen der Kulturtheorien*. Weilerswist: Velbrück Verlag, 2000.
- Richards, Patricia: "The Politics of Gender, Human Rights, and Being Indigenous in Chile". En *Conference Papers. American Sociological Association*. San Francisco (Ebsco Database), 2004.
- Rosaldo, Renato: *Culture and Thruth. The Remaking of Social Analysis*. Boston, Massachusetts: Beacon Press, 1993.
- Saavedra, Alejandro: *Los Mapuche en la Sociedad Chilena Actual*. Santiago: Lom Ediciones, 2002.
- Said, Edward: "Cultura, Identidad e Historia". En Gerhart Schröder y Helga Breuninger (comps.), *Teoría de la Cultura. Un Mapa de la Cuestión*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 2005, pp. 37-53.
- Schneider, David: *American Kinship: A Cultural Account*. Chicago: University of Chicago Press, 1968.
- "The Power of Culture: Notes on Some Aspects of Gay and Lesbian Kinship in America Today". En *Cultural Anthropology*, 12 (2), 1997, pp. 270-274.
- Sierra, Lucas: "La Constitución y los Indígenas en Chile: Reconocimiento Individual y no Colectivo". En *Estudios Públicos*, 92, 2003, pp.19-27.
- Simmel, George: *Cuestiones Fundamentales de Sociología*. Barcelona: Gedisa, 2003.
- Stocking, George: "Franz Boas and the Culture Concept in Historical Perspective". En *American Anthropologist*, 68, 1966, pp. 867-882.
- Stuchlik, Milan: *Rasgos de la Sociedad Mapuche Contemporánea*. Santiago: Ediciones Nueva Universidad, 1974.
- Tylor, Edgard Burnett: *Primitive Culture*, Vol. 1. London: John Murray, 1871.
- Valenzuela, Eduardo y Carlos Cousiño: "Sociabilidad y Asociatividad: Un Ensayo de Sociología Comparada". En *Estudios Públicos*, 77, 2000, pp. 321-339.
- Vergara del Solar, Jorge: *La Herencia Colonial del Leviatán. El Estado y los Mapuche-huilliches (1750-1881)*. Iquique: Ediciones Instituto de Estudios Andinos Universidad Arturo Prat, 2005.
- Weber, Alfred: *Historia de la Cultura*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1968.
- Weber, Max: *Economía y Sociedad*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Willke, Helmut: *Systemtheorie entwickelter Gesellschaften. Dynamik und Riskanz moderner gesellschaftlicher Selbstorganisation*. Weinheim, München: Juventa, 1993. □

**SOBRE “SOCIOLOGÍA DE LA CULTURA:  
LA DECONSTRUCCIÓN DE LO MAPUCHE”,  
DE ALDO MASCAREÑO**

**Jorge Larraín**

Este artículo comenta críticamente el texto de Aldo Mascareño publicado en este número. No discute la crítica de Mascareño a un concepto esencialista de cultura, pero sí su pretensión de deconstruirlo hasta que quede conceptual y teóricamente exangüe. Tras pasar revista a las dos tradiciones que subyacerían a la pérdida de valor analítico del concepto de cultura, a saber, la sociología sistémica de Luhman y el postmodernismo o postestructuralismo, el comentario sugiere una interpretación del concepto de cultura que sea capaz de seguir rindiendo teóricamente.

---

JORGE LARRAÍN. Doctor en Sociología, Universidad de Sussex, Inglaterra. Director de Investigación y Publicaciones, Universidad Alberto Hurtado. Autor de numerosas publicaciones sobre cultura, modernidad e identidad en América Latina y teorías de la ideología.

N. del E.: Sobre los resultados de la encuesta mapuche realizada por el CEP (2006), véanse en esta edición los trabajos de Fernando Zúñiga, Eduardo Valenzuela, Ignacio Irrázaval y M. de los Ángeles Morandé, Aldo Mascareño, Rolf Foerster y Sonia Montecino, Juan M. Ossio, y la presentación de Carolina Segovia y Lucas Sierra.

**D**ebo empezar diciendo que el artículo de Aldo Mascareño es extremadamente interesante y tiene el mérito de tener una tesis central provocativa, claramente expresada y bien argumentada, que hace de hilo conductor de todo el análisis y que permite levantar temas importantes de discusión. Todo artículo que hace pensar es ya muy bueno. Un mérito adicional es el intento por articular un análisis histórico y teórico sobre los conceptos de cultura e identidad y un análisis empírico sobre la cultura mapuche basado en la encuesta que ha conducido recientemente el CEP. Esto no es nada de fácil, pero Aldo logra un resultado coherente y consistente. Pero, como en todas las cosas, hay también la posibilidad de soluciones teóricas alternativas. Trataré libremente de explorar algunos de los supuestos desde los que el artículo parece partir e intentaré entregar argumentos críticos en algunos puntos y propositivos en otros. De todos modos reconozco un sesgo y me disculpo por él: me fue más fácil comentar las partes teóricas que las aplicadas. Y en esto acepto que puedo no haber estado a la altura de lo que Lucas Sierra o Aldo Mascareño esperaban de mí: una discusión centrada en el problema mapuche y secundariamente en las implicaciones teóricas. Si esa expectativa existía, advierto que yo he invertido los términos.

Aldo sigue el camino más difícil: en vez de utilizar un concepto o teoría para iluminar datos de la encuesta, que es lo que normalmente los sociólogos harían, parte por descartar el rendimiento teórico del concepto de cultura e intenta fundamentar esto en los propios resultados empíricos de la encuesta que parecen no discriminar entre lo mapuche y lo no mapuche. Pero como de alguna manera todavía necesita del concepto para explicar algunas cosas de los mismos resultados, reafirma el concepto pero en su función política.

Aquí hay todo un campo rico de elementos para analizar y discutir. De ellos tomaré solamente algunos que me provocaron algunas reflexiones.

Antes que nada, es obvio que merece algún comentario la tesis fuerte del trabajo, que la cultura ha perdido como concepto su poder explicativo en las sociedades modernas debido a que sus constelaciones de sentido son cada vez más transversales, supraterritoriales, interpenetradas y multi-dependientes. Sobre esto me asaltan muchas dudas. Una cosa es criticar un concepto esencialista de cultura, aceptar la creciente porosidad de los mundos simbólicos, advertir contra las pretensiones totalizantes, uniformizantes y sobre-integradas de ciertas versiones del concepto, otra muy distinta es deconstruirlo hasta su muerte teórica y llegar a sostener que hablar de cultura es hablar de un vacío. Vacío, por supuesto, al nivel analítico societal, que no impide que actores individuales lo usen para fines políticos.



Detrás de esta propuesta parece haber dos argumentos claves. Por un lado está la distinción fuerte entre sociedad e individuo como mundos aparte, que cree poder prescindir del concepto de cultura. Más precisamente, entendí que el concepto de cultura podría tener algún sentido en las sociedades segmentarias del pasado, pero no en las sociedades modernas altamente diferenciadas donde ya no existe una unidad simbólica necesaria para la reproducción del todo social sino que los individuos se regulan por mecanismos de inclusión y exclusión en diversas esferas.

Por otro lado está el argumento de la iterabilidad simbólica de los signos o de las constelaciones de significados. Lo que esto significa no es tan claro en el texto. Pero la idea de iterabilidad tiene algunas fuentes conocidas que, a partir del supuesto que todo signo debe ser repetible, le ponen límites a la intencionalidad del autor como responsable de la significación. Existiría una especie de ley de la contaminación que impediría decidir entre actos intencionales y repeticiones parasíticas que nunca pueden ser excluidas. Así entonces la cultura o campo de significación carecería de significados fijos o referidos a algo más allá del discurso. Los significados se autonomizan y dependen más bien de la interrelación de significantes, de estas repeticiones o citas que inevitablemente interfieren los significados intencionados.

A la distinción radical entre sociedad e individuo se agrega la disolución del sujeto, el que deja de ser el autor que maneja el sentido de lo que propone, y es más bien el mismo producido o determinado por discursos o textos que él no controla y que adquieren vida propia. Pero esos textos no tienen en sí mismos su significado, sino que se intersectan con otros textos que producen nuevos textos llegando así a esa famosa intertextualidad que adquiere vida propia y significados que no pudieron preverse. Los significados se hacen así inestables y ambiguos. Si la cultura se entiende como una serie de textos, entonces estamos diciendo que la cultura es inherentemente plural y abierta a un número infinito de interpretaciones. De aquí surge la idea de deconstrucción como una manera de leer que busca otros textos dentro de un texto, cancelando así los significados intencionados u obvios en un proceso sin fin. De allí que la cultura deje de tener sentido único o definible. Si todo es posible, entonces el concepto deja de tener utilidad.

De este modo dos tradiciones parecen confluir en la pérdida del valor analítico del concepto de cultura, dos tradiciones que terminan por potenciarse aunque son muy distintas: por un lado la sociología sistémica de Luhman donde se ubica el argumento que distingue entre sociedad e individuo y proclama la pérdida de la unidad simbólica de la sociedad. Por el

otro lado el postmodernismo, o postestructuralismo, especialmente aquel que deriva de Derrida, que establece la iterabilidad del mundo simbólico y que desconecta la cultura de todo contexto externo al discurso.

El concepto puramente simbólico o discursivo (textual) de cultura que propone el postmodernismo, al eliminar su contexto y referencialidad externa, facilita el paso siguiente que es reconocer su inutilidad teórica. Frente a esta opción hay sin embargo otra, que puede evitar su vaciamiento afirmando el hecho de que las formas simbólicas se dan siempre en contextos y procesos históricos específicos y estructurados dentro de los cuales se producen, transmiten y reciben. Es lo que John Thompson ha llamado una concepción estructural de la cultura que siempre une significado a contexto. En otras palabras, lo que quiero decir es que la aparente falta de rendimiento analítico del concepto de cultura depende de un análisis particular de la cultura de origen postmodernista, que no tiene una necesidad absoluta. Con otra concepción u otros análisis los rendimientos podrían mejorar.

El artículo propone, además, un proceso parecido para el concepto de identidad que es tratado como intercambiable con el concepto de cultura. Aquí aparezco yo, entre otros, porque he escrito algunas cosas sobre identidad. Pero, en el contexto de la tesis que Aldo quiere demostrar, se interpreta lo que yo he dicho como un intento de deconstrucción del concepto de identidad que lleva a consecuencias similares: después de agregar yo dimensiones histórico-temporales, de hablar de versiones públicas, de criticar la idea de carácter nacional y de atacar los esencialismos, habría llegado a una identidad interpenetrada e inconsistente que da lugar a la pregunta de si algo así puede seguir siendo llamado identidad.

Cae también entonces el concepto de identidad, aunque eso no significa que no sea útil para algunos actores. Tomando a Stuart Hall en su momento más postmodernista, Aldo lo cita cuando dice que “las identidades emergen de la narrativización del sí mismo, pero la naturaleza necesariamente ficcional de este proceso de ninguna manera socava su efectividad discursiva, material o política”. De aquí concluye que cultura e identidad son, o tal vez sólo sirven como, construcciones ficcionales autodescriptivas.

Tres comentarios sobre esto. Primero, identidad y cultura no sólo se vacían como conceptos sino que pierden toda diferencia entre sí. Me parece que es necesario distinguir entre identidad y cultura. Concedo sin embargo que si estos dos conceptos han muerto, tiene menos importancia detenerse a pensar cuál es la diferencia entre los dos cadáveres. Pero a mí, que todavía sospecho que están vivos, o tengo algún interés en rescatarlos de cualquier

ra ejecución sumaria, sí que me importa establecer su diferencia y su modo de relación. Y curiosamente hacer esto puede servirle a Aldo para apoyar, en forma modificada su tesis sobre el uso político de los conceptos. Porque a mi modo de ver, por definición, la identidad es una manera de movilizar algunas formas simbólicas presentes en la cultura para construir un relato sobre el sí mismo tomado como objeto. Mientras la cultura es la estructura general de significados incorporados en las formas simbólicas en contextos precisos, la identidad moviliza sólo algunos de esos significados para contar la historia del sí mismo, normalmente en función de algunos intereses o con alguna intencionalidad política en el caso de identidades colectivas. Aquí se inserta bien la idea de la lucha por el reconocimiento en la que diferentes grupos étnicos o movimientos sociales tales como los mapuches, las mujeres, los homosexuales, etc., usan su narrativa identitaria. Pero para mí es la identidad la que tiene ese aspecto de uso político más directamente, no tanto la cultura. Acepto, sin embargo, que no tiene tanta importancia que los actores o movimientos sociales invoquen a la cultura o a la identidad indistintamente. Ellos no tienen que ser precisos, pero nosotros, analistas, debemos distinguir.

En segundo lugar, estoy en desacuerdo con Hall que la narrativización del sí mismo es un proceso necesariamente ficcional, si es que por eso se entiende la ausencia de una base real de la narrativa. Hay una diferencia entre literatura y relato identitario, así como la hay entre literatura y teoría. Sabido es que Derrida elimina esa diferencia y todo pasa a ser literatura o más bien un género literario. No pienso que esto sea correcto y lleva a problemas muy serios en los estándares de evaluación de los contenidos y en los criterios de verdad. Como Habermas ha sostenido en su crítica a Derrida, la lógica queda sometida a criterios estéticos. No es que no pueda haber ficción en muchos relatos identitarios. La hay. Sabemos de la invención de tradiciones a las que se ha referido Hobsbawm. Pero no todo es reducible a la ficción: siempre existe el “esto es lo que hicimos juntos y que nos dio origen”, o “esta es la forma en que hacemos las cosas”, o “esta es la manera como afrontamos tal problema”, que tiene una base en eventos o acciones reales.

En tercer lugar, el artículo plantea que “buena parte de los problemas con los conceptos de identidad y cultura estriba en que en sus formas más modernas, se los emplea como designación de un objeto de análisis y a la vez como indicación de una autodescripción o discurso de los actores”. Por mi parte no veo la necesidad de oponer estos dos modos de empleo, y pienso que, en el caso de la identidad, por ejemplo, en tanto autodescripción de actores, la identidad se constituye en objeto de análisis y viceversa,

en tanto objeto legítimo de análisis se puede entender su uso autodescriptivo por los actores.

Con respecto a la parte más aplicada del artículo tengo sólo unos pocos comentarios. Lo primero que hay que decir es que en general el análisis de los datos está muy bien hecho, incluidos los gráficos y cuadros. Se logra utilizar los datos de la encuesta inteligentemente para sostener la hipótesis central del artículo.

Sin embargo, me surgen también algunas dudas. Se dice en la sección cuarta que “Si la cultura mapuche fuese un todo articulado, único e irreplicable, entonces habría que esperar una notable diferencia en sus respuestas en relación a la población no mapuche”. Yo creo que es mucho esperar esto, salvo desde un concepto esencial o psicologizante de cultura. Un concepto no esencialista de cultura, a pesar de que no tiene por qué esperar una notable diferencia en las respuestas al tipo de preguntas propias de las encuestas, si puede marcar grandes diferencias de significados simbólicos, si se sabe llegar a ellas. Por ejemplo, ¿cómo podría esperarse que a la pregunta “a qué debiese el gobierno dedicar un mayor esfuerzo: pobreza, empleo, inflación, sueldos” las contestaciones de mapuches y no mapuches fueran distintas? Para los dos la pobreza y el empleo tienen prioridad. Pero esto no significa que no pudiera haber diferencias culturales entre mapuches y no mapuches: la manera como viven la pobreza, la actitud frente a la búsqueda de empleo pueden ser muy distintas a pesar del acuerdo sobre lo que debe ser prioritario para el gobierno.

En esto yo creo que el propio Aldo tiene una intuición correcta cuando dice que probablemente la encuesta es el método menos indicado para constatar la iterabilidad simbólica. Yo diría, más precisamente, que es el método menos indicado para detectar diferencias culturales en la medida que siempre permanece en los niveles formales cuantificables y le cuesta penetrar en las modalidades o trasfondos diferenciadores de acciones aparentemente similares. Los chinos pueden estar comiendo hamburguesas McDonald’s igual que los chilenos, pero esa igualdad formal puede ocultar mundos de significados simbólicos distintos.

Por ejemplo, fijémonos en la pregunta de la encuesta relativa a cuáles son las prácticas más importantes para mantener la cultura mapuche. Aldo dice que se hubiera esperado una alta diferencia entre mapuches y no mapuches pero que el resultado arroja una interpenetración casi perfecta en las pautas. En 10 de 13 opciones no existe diferencia alguna: por ejemplo hablar mapuche, conocer la historia, que el estado entregue tierras, que no se discrimine a los mapuches, etc. A mí esto no me sorprende tanto, no en razón de la iterabilidad simbólica, sino a causa del carácter formal y general

de la pregunta de la encuesta. Una pregunta de este tipo sospecho que habría producido resultados iguales o parecidos si estuviéramos comparando chilenos y franceses, rusos y japoneses, o bosquimanos y norteamericanos. Esto no se debe tanto a una interpenetrabilidad cultural sino al carácter de la pregunta. Todas las culturas tienen bastante claridad acerca de la importancia de la lengua para la cultura propia, no cuesta mucho extender esa idea a otras culturas. Pero eso no significa que las diferencias culturales hayan desaparecido.

Ahora bien, en el caso mapuche hay un factor adicional que complica el análisis y que tiene que ver con que tanto el contexto como los referentes estructurales y los procesos en los que se inscribe la cultura han sido por mucho tiempo compartidos entre chilenos y mapuches. No hay una base territorial y estructural absolutamente autónoma de la cultura mapuche. De allí que sea cierto que, salvo en ciertos aspectos, las culturas mapuche y chilena se sobrepone o están interpenetradas. Pero esos aspectos que sobreviven como distintivos pueden ser movilizados en los relatos identitarios con una finalidad política en la lucha por el reconocimiento.

Para el artículo es inconsistente que aquellos a los que preocupa la mantención de la cultura mapuche esperen una mayor integración a la sociedad chilena porque sería ella la que debilitaría su cultura. Pero esto no es necesariamente inconsistente. Para mí indica un deseo de integrarse y de ser aceptado en la sociedad chilena pero con su diferencia cultural, con su identidad. Es lo que sucede con las personas de origen indio o paquistaní en Gran Bretaña y los de origen algerino o marroquí en Francia. Buscan una integración que no amenace su identidad, que reconozca su contribución específica. Es desde esta posición que han surgido en Europa las concepciones acerca de las sociedades multiculturales. Tales concepciones descartan de partida una noción de cultura como un mundo cerrado y homogéneo, pero por otro lado también descartan la disolución final de toda diferencia cultural.

Quizás el punto esté en decidir si el número y calidad de las diferencias son suficientes y consistentes como para hablar de culturas diferentes, a pesar de que la homogeneidad total es imposible y quizás nunca fue posible, aun en el caso de sociedades segmentarias. Salvo casos de aislamiento total, siempre ha habido incorporación de formas simbólicas de otras culturas. Esto no elimina la posibilidad de distinguir entre diversas culturas. Pero dudo que las diferencias puedan ser simplemente establecidas o negadas por medio de encuestas que refieren, no a la totalidad social, sino que a una agregación de opiniones individuales aleatoriamente escogidas en un punto del tiempo. Doy un ejemplo comparando Chile con Inglaterra: mi ex-

perencia viviendo allá me dice que una de las muchas diferencias culturales entre chilenos e ingleses es la forma como se maneja el duelo por la pérdida de un familiar muy querido. Mientras allá la persona se retrae y debe ser dejada sola para vivir su duelo, tanto que existe un adagio para los demás que dice “do not intrude into private grief”, en Chile la gracia es la contraria: el doliente se apoya fuertemente en compartir su pena con los amigos. ¿Cómo podría llegar uno a esta diferencia de mundos simbólicos mediante una encuesta donde la pregunta misma ya presupone que uno sabe de la diferencia y sólo busca confirmación? Es posible que formalmente las ceremonias y los ritos funerarios externos no sean tan diferentes, sin embargo las personas viven su pena o hacen su duelo de una forma muy distinta. Si a este ejemplo uno pudiera agregar otros, en suficiente número y calidad, aunque nunca fuera posible en todos los aspectos, se podría perfectamente rescatar el concepto de cultura o de diferencia cultural. □

**UN GESTO IMPLACABLE GUARDADO  
EN NUESTRAS ENTRAÑAS**  
NOTAS REFLEXIVAS SOBRE UNA ENCUESTA  
ILUMINADORA<sup>1</sup>

**Rolf Foerster y Sonia Montecino**

En este artículo se reflexiona sobre los modos en que la encuesta CEP (2006) hace emerger una identidad mapuche. Se sostiene que esa identidad se construye en el diálogo con lo no indígena y en las múltiples aristas que develan que ésta no puede comprenderse desde el esencialismo sino más bien desde procesos de larga duración, en los cuales diversos pactos históricos con el “otro” (colonial, republicano) hacen posible una concepción particular mapuche sobre la tierra y sobre la noción de “deuda”. Desde esta escena dialógica, por otro lado, la lectura de los datos de la encuesta permite aproximarse

---

ROLF FOERSTER. Doctor en Antropología (Universidad de Leiden). Profesor asociado del Departamento de Antropología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.

SONIA MONTECINO. Doctora en Antropología (Universidad de Leiden). Profesora asociada del Departamento de Antropología, profesora titular de la Cátedra Género de la UNESCO, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.

<sup>1</sup> Algunas de las reflexiones de este artículo forman parte del proyecto Fondecyt N° 1050616 (Poder y liderazgo mapuche en la Provincia de Arauco), dirigido por de Rolf Foerster.

N. del E.: Sobre los resultados de la encuesta mapuche realizada por el CEP (2006), véanse también en esta edición los trabajos de Fernando Zúñiga, Eduardo Valenzuela, Ignacio Irrarrázaval y M. de los Ángeles Morandé, Aldo Mascareño, Juan M. Ossio, así como el comentario de Jorge Larraín al artículo de Aldo Mascareño y la presentación de Carolina Segovia y Lucas Sierra.

al “double bind” presente en mapuches y no mapuches y explica cómo al interior de un nuevo contexto de valoración multicultural las políticas públicas y privadas se confabulan para crear un imaginario ambivalente en donde cultura y trasgresión juegan un papel crucial en una sociedad, como la chilena, que ha experimentado (fetichizado) durante siglos el “problema” mapuche sin encontrarle solución. Por último, se sacan a luz ciertas dimensiones de género que evidencian las posiciones sociales y simbólicas de las mujeres mapuches y cómo ellas matizan y complejizan las dinámicas identitarias y sus influjos en el entramado dialógico interno y externo de su cultura.

*Esas son las escrituras sacras nuestras del indígena,  
y les digo nuestras, porque es necesario que el mestizo  
—aquí hay pocos— entienda que es la única manera de hablar;  
que él no puede hablar del indio destacándolo hacia fuera  
como quien tira el lazo. El indio no está fuera nuestro:  
lo comimos y lo llevamos dentro  
(Gabriela Mistral, en *Pensando a Chile*.)*

### Introducción

**E**n primer lugar deseamos destacar que el valor de la encuesta que comentamos reside en que sus resultados hacen posible replantear una serie de lugares comunes sobre la identidad y la cultura mapuches vinculados a la lengua, a sus costumbres y tradiciones, a sus demandas y anhelos, así como al universo simbólico y político en torno a la tierra. Junto a ello, trae a escena una mirada inédita: por primera vez contamos con una aproximación amplia y sistemática de las percepciones de sus vecinos no mapuches. La sorprendente concordancia de opiniones obliga a un ejercicio de re-conceptualización de nuestra percepción respecto a la “cuestión mapuche”, en la medida que pone de manifiesto que ella está construida de un modo dialógico. Se había pensado hasta ahora que la discriminación sufrida por este pueblo originario transformaba a su cultura en una suerte de refugio, mas hoy parece ser que la “esencia” de lo indígena se constituye en ese diálogo: sus vecinos valoran tanto o más la lengua, los ritos, la cultura mapuches que los propios portadores de esos signos<sup>2</sup>; asimismo ambos

<sup>2</sup> La reciente encuesta UC-ADIMARK (octubre 2006) lo expresa a nivel nacional, así como el vuelco en la manera de encarar la “cuestión mapuche”. Se hizo la siguiente pregunta: “Respecto de los mapuches ¿cuál de estas afirmaciones se acerca a lo que usted piensa? Es mejor que mantengan su cultura, sus costumbres y tradiciones. / Es



“grupos” aseveran que el “país debe reparar a los mapuches” por la existencia de una deuda histórica; compensación que tiene que realizarse a través de la entrega de tierras; y, por último, reviste gran interés la coincidencia sobre el uso de la fuerza como fórmula para recuperarlas, opinión aceptada por sobre el 50% en los dos agregados.

### Principales problema país

Sin grandes diferencias, mapuches y no mapuches piensan que los “problemas país” son el empleo (43% y 41%), la pobreza (43% y 42%), la educación (36% y 32%), la salud (35% y 37%) y la delincuencia (35% y 39%); lo que coincide con la visión generalizada del resto de la población que percibe, asimismo, que estas materias son de gran relevancia, aunque según las últimas encuestas (2005 y 2006) la prioridad es la delincuencia. Es interesante señalar que las mujeres mapuches sí ponen mayor énfasis en este último punto (un 37% de ellas opina que es una cuestión importante).

Desde la experiencia rural, que el empleo constituya el principal “problema país” patentiza, una vez más, la dependencia que las economías domésticas mapuches tienen del mercado de trabajo local, regional o nacional. Si en la década del 80 el 13,7% del total de sus ingresos provenía de salarios —un 20% del PEM (programa de empleo mínimo), 15% de trabajos temporales, 14,5% de trabajos ocasionales y 1,5% de trabajos permanentes<sup>3</sup>—, en la década de los 90 esta dependencia salarial ha aumentado considerablemente. En las zonas que nosotros hemos trabajado (Provincia de Arauco) en los últimos años ese aumento ha significado más o menos un 50%.<sup>4</sup>

---

mejor que se adapten y mezclen con el resto de los chilenos”. La primera afirmación corresponde al actual paradigma multicultural que comienza a generalizarse en Chile en la década de los 80; la segunda, a uno de integración y asimilación que fue dominante, en América Latina, a lo largo del siglo XX. Los resultados de esta encuesta evidencian que el primer modelo es el que hoy prevalece (un 64% para el ABC1; un 76% para el C2; un 68% para el C3; un 65% para el D; un 60 para el E) y sobre todo en la derecha (un 73% ella, un 68% la izquierda y un 65% el centro).

<sup>3</sup> Bengoa y Valenzuela (1984), pp. 142-143.

<sup>4</sup> “Las familias con menos recursos (primer decil más pobre) del país tienen un ingreso mensual autónomo per cápita del hogar de \$63.866; pueden obtener hasta 100.729 pesos mensuales en subsidios estatales, dependiendo de las ayudas a las que postules” (declaración de Clarisa Hardy, ministra de Planificación Nacional, en *El Mercurio*, 11/10/2006, p. A1.) Sin duda los mapuches han sido y son parte de esas familias que postulan a esos subsidios, incluso “la población indígena accede igual o en mayor proporción que la población no indígena a esta red de prestaciones. En el caso de la población indígena rural, cerca del 10% de sus ingresos totales son generados por este tipo de subsidios monetarios, proporción muy superior a la no indígena rural, que es de 3,8%” (MIDEPLAN, 2006, p. 30)

Con respecto a la confianza en instituciones, las diferencias entre mapuches y no mapuches son mínimas. Destacan la baja confianza en los partidos políticos (9% y 8%) y en los tribunales (19% y 18%)<sup>5</sup>, no así en la radio (56% y 59%), en los carabineros (48% y 53%) y en las fuerzas armadas (46% y 50%).

A más de alguien sorprenderá que en el acápite “La confianza en las instituciones mapuches”, la CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena) ostente un lugar prioritario (40%)<sup>6</sup>, por sobre “el lonko de mi comunidad” (32%) y la “machi de la comunidad” (31%). En este contexto también se preguntó por un número significativo de organizaciones mapuches (Admapu, Consejo de Todas las Tierras, Coordinadora Arauco Malleco, etc.) las que al relacionarlas con la pregunta “qué tan representado se siente usted por ellas”, deberíamos reconocer que éstas han ganado un importante lugar en el imaginario político de los mapuches, en especial el Consejo de Todas las Tierras: a un 22% los representa mucho y a un 32% los representa un poco.

Sin embargo es preciso destacar las diferencias de género que se producen respecto a estas confianzas. En términos muy generales, las mujeres demuestran dar menos crédito que los hombres a todo tipo de instituciones. En este sentido quizás su propia experiencia, sobre todo en relación con la escasa y a veces nula participación en las organizaciones étnicas y estatales (como la CONADI) las lleva a ser más suspicaces respecto a su adhesión y sentimientos de representación. Por otro lado, y como sugerimos más adelante, las mujeres mapuches portan una percepción de la discriminación más acentuada que los hombres, en la medida en que su posición general en la sociedad chilena es más vulnerable<sup>7</sup>. Quizás por eso su confianza respecto a las fuerzas armadas, los carabineros, la prensa y la televisión, los sindicatos, los partidos políticos, el congreso, etc., sea siempre

<sup>5</sup> En los “problemas país” el sistema judicial 8% y 9%.

<sup>6</sup> Es interesante notar que se trata de una institución estatal aceptada e internalizada como mapuche-*huinca*, tanto por los propios indígenas, como por el resto de la población, recuérdese que su Consejo Nacional está conformado, entre otros, por cuatro representantes mapuches, y que, además, se inscribe en la larga tradición de las “instituciones mediadoras” entre el Estado (colonial y republicano) y el pueblo mapuche. Con respecto a estas instituciones J. I. Vergara (2005), p. 36, ha insistido que “el accionar de las instituciones mediadoras tiene un efecto contradictorio: en la medida en que la acción mediadora supone un grado de reconocimiento de la organización socio-política indígena y su cultura, produce una etnificación de las relaciones sociales; mientras que, al mismo tiempo, utiliza esos mismos espacios para manipular y controlar dicha sociedad, esto es, a la vez destruye las formas de poder y la cultura indígena”.

<sup>7</sup> Tal vez ello se explique porque la estigmatización ha sido un proceso más profundamente arraigado en su construcción como género.

menor que la de los hombres. Eso sí, otorgan un mayor grado de crédito que éstos a las iglesias católica y evangélicas (aunque en estas últimas sólo muestren una leve diferencia con los varones) a las radios y a los municipios. Podríamos hipotetizar que estos mayores niveles de preferencia se relacionan con espacios en los cuales ellas son acogidas y protagonistas, y de los que obtienen beneficios palpables, ya sea en el plano de la ritualidad (las iglesias), ya sea en el de subsidios y planes específicos para las mujeres (los municipios) y en el de la información e interacción (las radios). En el caso de las iglesias, sobre todo en las evangélicas, las mujeres pueden acceder a una serie de posiciones que no las discriminan a la hora de participar en igualdad de condiciones en los ritos y en las diversas lecturas sincréticas de las creencias.

Quizás este recelo femenino esté relacionado también con las vivencias de discriminación que la encuesta ilumina. Son precisamente las mujeres quienes se sienten mayormente discriminadas por instituciones como la escuela, en las oficinas públicas (aun cuando comparten con las no mapuches este sentimiento), al buscar trabajo y en los sueldos. Es claro que estas formas de discriminación son generales a las mujeres chilenas, sin embargo, adquieren un claro contenido étnico en el caso de la educación y en la búsqueda de trabajo. Las dimensiones de género unidas a las étnicas y de clase quizás configuren un modo de estar en el mundo donde la desconfianza pueda ganar un lugar preponderante a la hora de evaluar las diversas institucionalidades de las cuales son marginadas y segregadas.

Queda claramente de manifiesto, asimismo, que las mujeres se sienten menos representadas que los hombres en las organizaciones políticas generales y en las propias de su etnia, y no es menor que un 33% de ellas estima no ser representada por ninguna. Si vinculamos esto a los altos niveles de desconfianza que plantean, podemos pensar que ellas mantienen una brecha considerable de marginalidad y distancia con las instituciones formales, situación que por cierto se liga a las vivencias acentuadas de discriminación que expresan padecer. En este sentido, podríamos decir que las mujeres mapuches, en esta encuesta, estarían mostrando que su posición de género es doblemente desmedrada: tanto al interior de su propio grupo como en el no mapuche<sup>8</sup>.

Estos datos, por cierto, pueden resultar un tanto contradictorios cuando observamos que en el plano de la “aparición” pública, son a menudo las mujeres las que emblematizan la lucha en muchos de los conflictos,

---

<sup>8</sup> Esto se aprecia con nitidez en las publicaciones de Mideplan respecto a la situación de las mujeres indígenas en general en Chile, las cuales ostentan niveles mayores de pobreza, discriminación y vulnerabilidad social que los hombres indígenas.

como lo fue el caso de las hermanas Quintremil en Altos Bío Bío o aquella mujer que agredió a un ex director de la CONADI y, recientemente, a un juez en los tribunales de Temuco. Sabemos que ese protagonismo es más bien excepcional, pero lo entendemos justamente como un síntoma en el escenario público de un “femenino mapuche” que no entra en negociaciones políticas y en pactos institucionales, pues al estar y sentirse fuera de ellos, al desconfiar, al ser marginales, sus actuaciones en esa arena son mucho más “subversivas” que las de los hombres acostumbrados al “negocio político”. Por otra parte, es posible que la interiorización de la discriminación femenina en cuanto a las instituciones forme parte de esa constelación menos “normativa” respecto a su accionar en lo público.

### Problemas y conflicto mapuches

En relación a esta materia la encuesta propone un giro a los resultados obtenidos en los “Diálogos Comunales”<sup>9</sup> (que dieron las bases institucionales al Programa Orígenes y a nuevas orientaciones de la CONADI con respecto al Programa de Tierras)<sup>10</sup>, pues coloca en el nudo de los problemas mapuches la “recuperación de tierras indígenas ancestrales” (35%), aunque junto a ello también la pobreza (34%), la educación (30%) y el empleo (27%). Desde una mirada de género, si bien las mujeres comparten en gran medida estos problemas, ponen un poco más de énfasis en la educación, y mencionan más que los hombres el fomento y protección de la cultura.

Lo anterior está estrechamente ligado a una interrogante de gran relevancia: “¿Debe el país reparar a los mapuches?” La respuesta afirmativa es muy alta: 91%, como también lo es, aunque menor, la de sus vecinos: un 79%. La conciencia de reparación por haber sido dañados y la necesidad de compensación por parte de un Estado (¿de quién si no de “él”!) que debe resarcir el agravio, arranca históricamente en el siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX con la implantación del sistema reduccional. Todas las organizaciones e intelectuales mapuches, desde los inicios del siglo XX, marcaron en ese hito la raíz de sus problemas, punto que comparten con la mayoría de sus coterráneos (Foerster-Montecino, 1988).

De modo convergente con las respuestas anteriores, a la cuestión: “¿Cómo debe reparar?”, el 60% responde: con tierras; un 25% con educa-

<sup>9</sup> Estos fueron realizados en el año 1999 y, según una publicación del Programa Orígenes, “participaron cerca de 4 mil dirigentes y se canalizan más de 2 mil 995 demandas” (2006), p. 6.

<sup>10</sup> Véase el informe del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, “Evaluación en Profundidad del Fondo de Tierras, CONADI”, 2001.

ción y un 12% con empleo. Y, cosa paradójica, sus vecinos también declaran lo mismo, incluso sus respuestas son levemente superiores a las de los mapuches (63%). La educación y el empleo caen a un 25% y 12% respectivamente. Desde una óptica de género, es bastante evidente que las mujeres mapuches comparten con los hombres el tema de la tierra como núcleo clave de la reparación, sin embargo ellas hacen más referencia que éstos a la no discriminación, a la salud y a “escucharlos”, elementos que proponen un “desagravio” que toca a la valoración social y a la consideración, por parte del “otro”, de los mapuches como sujetos, como iguales.

Empero, el cuadro de los “problemas y conflicto” es más complejo, ya que la demanda política, que podría bosquejarse frente al tema de la reparación, tiene una expresión mínima: sólo el 2% piensa en la “representación política” y un 1% en el “reconocimiento constitucional”. En otras palabras la “demanda por tierra” es procesada políticamente —pues es el Estado el llamado a solucionarla— pero su concreción —más tierra— no puede ser leída bajo una fórmula etnonacionalista (tierras autónomas).

Demos una vuelta de tuerca a lo anterior. Si la tierra posee esa centralidad simbólica (daño y reparación) y política (el papel del Estado) para los mapuches (y también para sus vecinos), no resulta extraño, entonces, que el 20% justifique siempre el “uso de la fuerza” y el 40% en algunas circunstancias (pero, debemos ser finos en esto pues no significa que literalmente lo lleven a cabo), y es notable que las mujeres lo justifiquen, en este sentido, un poco más que los hombres (42% y 39% respectivamente). Sorprende nuevamente que sus vecinos también aprueben el “uso de la fuerza”. Sin duda esto se corresponde con el clima de violencia soterrada que existe en la Araucanía (cuya expresión son los múltiples pequeños incendios intencionales que afectan a las forestales, los juicios por terrorismo a los *lonkos*, etc.).

¿Cómo interpretar este conjunto de señales que mantienen a la tierra en el núcleo del conflicto (real e imaginario)? ¿Cómo entender esta valoración del uso de la “fuerza propia” con la misma valuación que se da a la “fuerza ajena” (la alta confianza en carabineros y fuerzas armadas)? Sin embargo, también es cierto que no todos los mapuches y vecinos están de acuerdo con el uso de la violencia. ¿Será, entonces, el escudo de armas de la nación el que nos sirva para comprender este fenómeno o para simbolizar esa vacilación que signa nuestra historia en la zona central y en la Frontera: “por la razón o la fuerza”, entre el tierno e inocente huemul del sur y el sanguinolento cóndor de la zona central?

Propongamos una última vuelta de tuerca. Si la tierra es tan fundamental, ¿cómo explicar, por un lado, el anhelo de los mapuches que sus hijos

e hijas sean profesionales, y el deseo que éstos(as) se vayan a vivir a la ciudad? Pensamos que hay aquí un desfase generacional ligado a una estrategia familiar: se sabe (por experiencia ya de varias décadas) que sólo unos(as) pocos(as) podrán seguir viviendo y subsistiendo de la tierra, los otros(as) hijos(as) deberán migrar a las ciudades: y si lo deben hacer ¿por qué no desear que la educación les permita llegar a ser profesionales?<sup>11</sup>

### Identidad

El conjunto de preguntas que nos acercan a la identidad mapuche tornan visible la necesidad de superar las imágenes tradicionales y esencialistas que tenemos sobre ella<sup>12</sup>. Resalta al respecto que las “dos características más importantes que definen a un mapuche” sean, en primer lugar, la lengua —lo que significa situar al *mapudungun* como el corazón de su identidad— (nuevamente sus vecinos concuerdan con esta opinión) y, en segundo lugar, los apellidos que tienen. Podríamos decir que los patronímicos emergen como una suerte de encarnación de la lengua pues ostentar un apellido mapuche es como hablar o ser hablado por el *mapudungun*, pero a la vez es ser hablado por los muertos, por los ancestros que portaron la lengua de la tierra.

Es interesante poner atención a dos cuestiones que aparecen con poca relevancia: el “vivir en comunidad” y en “tierras mapuches” (14% y 13% respectivamente), como participar en ceremonias o ritos mapuches (3%) e ir donde la machi (2%). Estas cuestiones nos proponen una interrogación: ¿ellas implican que las fronteras étnicas son sólo formales (lingüísticas)? Respondemos que sí y no. En el primer caso es afirmativo si el lenguaje se considera como cimiento para el *ethos* de un pueblo (como piensa Castells, en sintonía con las tesis de Sapir-Wolf). Es negativo si pensamos que el lenguaje no es lo fundante. Igual cosa sucede con los ritos; no podemos olvidar, además, que en numerosas zonas rurales el sincretismo religioso es muy fuerte, y que el *nguillatun* y la machi forman parte de un ecumenismo local junto a las iglesias cristianas —protestantes

<sup>11</sup> No podemos olvidar tampoco que desde comienzos del siglo XX aparece la reivindicación por educación en las distintas organizaciones mapuches, por ello no es raro que esa bandera de lucha se haya internalizado y transmitido por generaciones, y no es extraño que sean las mujeres (por todas las razones que hemos evidenciado sobre sus sentimientos de discriminación) las que demandan hoy más que los hombres ese derecho.

<sup>12</sup> Sobre la identidad de los mapuches urbanos, véase Aravena (1999) y McFall (1998).

(anglicanas, metodistas, presbiterianas, etc.), evangélicas (el universo pentecostal, donde los “aliancistas” parecen ser mayoría) y católicas— y no cristianas como los Bahai.

Hay otros dos aspectos que no podemos dejar de mencionar en cuanto a la alta consideración que los(as) mapuches dan al conocimiento y uso del *mapudungun* como parte clave de su cultura. Por un lado, existe lo que podríamos denominar un “políticamente correcto mapuche” que se vincula con el hecho que el propio discurso político de las organizaciones ha designado y reiterado a la lengua como un elemento frontal dentro de sus demandas, lo cual ha dado pie a políticas estatales y académicas relacionadas con la “educación intercultural bilingüe”. Por otra parte, y sobre todo en el universo urbano, muchos de los procesos de “re-etnificación” que se producen allí han puesto como medida de la “mapuchidad” en la ciudad el hablar *mapudungun*<sup>13</sup>. De ese modo, no es difícil constatar que la lengua emerja con la relevancia numérica con que lo hace. El segundo aspecto, es que desde la tradición oral y la transmisión de la memoria histórica y cultural, los(as) mapuches contemporáneos monolingües en castellano, en su gran mayoría, se las han arreglado muy bien para transmitir a sus hijos(as) un sentido de la tierra que no guarda, conceptualmente, relación con el “occidental” (como lo demuestra la encuesta), las historias de sus linajes, el universo mítico, creencias, etc. De este modo, no podemos engañarnos al pensar que el no hablar *mapudungun* trae consigo la pérdida de una memoria cultural, sino más bien como diría Walter Ong, desde el castellano (y junto a él el influjo de la escritura) los mapuches recrean en su oralidad rasgos claves para la reproducción de su cultura. La oralidad castellana mapuche —y nos atrevemos a decir, sobre todo la de las mujeres— es un nudo fundamental de la transmisión transgeneracional de una determinada concepción de la historia cultural.

Ahora bien esta imagen “cultural” de la identidad debe ser puesta en relación con los resultados de la pregunta: “Ud. diría que tiene mucha, alguna o nada de sangre indígena”. El 62% de los mapuches considera que

<sup>13</sup> En algunas organizaciones de mujeres mapuches urbanas se habló de una suerte de “discriminación al revés” que sufrían los(as) mapuches que habían nacido en la ciudad por parte de los mapuches rurales, quienes los(as) interpeaban por su mayor o menor conocimiento de la lengua. Una mujer nos comentó una vez lo siguiente: “ahora algunos dirigentes le ponen a uno un ‘mapuchistómetro’ que consiste en hablar *mapudungun*, en hacer los ritos igual que en el campo... Por eso algunos han comenzado a ir a cursos de *mapudungun*”. Este “mapuchistómetro” amenazaba de algún modo la consecución de ciertos beneficios del Estado y producía una tensión entre rural/urbano por la legitimidad (hegemónica) de lo mapuche y por tanto por el poder de las organizaciones frente al mundo *huinca* y al Estado.

tiene “muchacha” y un 36% “algo”, contrastando fuertemente con sus vecinos no mapuches: un 2% “muchacha” y “algo” un 33%. Este resultado es concomitante con la valoración de los apellidos que se poseen (basta uno para ingresar a la categoría de indígena). Nos enfrentamos así a una “racialización” de la identidad, un proceso que se viene gestando desde comienzos del siglo XX y que ha transformado “al cuerpo mapuche” en lugar de soberanía<sup>14</sup>. Este proceso, hay que señalar, no es sólo parte de una construcción simbólica mapuche, sino también del espejeo que produce en la sociedad chilena en general, que asiente y refuerza esta noción de “cuerpo otro” definitorio de la “mapuchidad”, de un soma que esculpe la diferencia con “lo chileno”. Hay que señalar, y ligado a una dimensión de género, que el cuerpo de la mapuche ha sido simbolizado como el sitio de residencia de esa alteridad esperada (por ello, sus propias vivencias de discriminación son tan evidentes).

El análisis de género nos aporta también otros matices a las consideraciones anteriores. Las mujeres al igual que los hombres piensan que la lengua y el apellido definen “lo mapuche”, sin embargo agregan que la vestimenta es una característica relevante (21%), e insisten en que una de las maneras de no perder la cultura se liga al fin a la discriminación (ellas en un 35% y los hombres en un 28%) y dan un poco más de relevancia al hecho de casarse entre mapuches y conocer la historia de su pueblo. El señalar que la vestimenta es un rasgo que define la pertenencia étnica pone de manifiesto nuevamente que el cuerpo y los atuendos que lo envuelven son una marca significativa, una señal que indica participar de esa otra cultura, la mapuche. Para nadie es un misterio que la ropa constituye un lenguaje identitario —es decir que habla de semejanzas y diferencias— en todas las sociedades, y en este caso que permite transmitir al “otro” su alteridad. Este énfasis femenino en la vestimenta como signo identitario puede estar afinado en que las mujeres son las que han mantenido con mayor pertinencia que los hombres el uso de sus trajes tradicionales (los cuales no sólo entrañan la ropa en sí, sino una serie de accesorios como la platería que son comprendidos como parte del “vestir” de las mujeres mapuches y que portan una carga simbólica relevante).

Pero, retornemos a la valoración de la lengua, ya que hay una serie de preguntas que permiten evidenciar el juego que se da en torno a ella. Ante la interrogante de si el *mapudungun* define o distingue a un mapuche, un 82% de los indígenas rurales dice que sí, aumentando a un 92% en los urbanos (un 85% de los vecinos también responde que sí). Si la lengua es tan fundamental nos preguntamos cómo se explican los resultados a la pre-

<sup>14</sup> Véase Pavez (2005), pp. 7-44.



gunta: “¿Con qué facilidad habla Ud. la lengua mapuche?”: 56% no la habla ni la entiende (los vecinos: un 92%), sólo un 4% la habla mejor que el castellano, un 11% igual que éste, un 9% peor que el castellano y un 20% la entiende, pero no la habla. En concreto: un 76% no la puede hablar. De modo concomitante son los resultados a la pregunta “¿En qué idioma habla a los niños pequeños?”: el 86% de los mapuches se dirige a ellos en castellano<sup>15</sup>.

Hay varias maneras de enfrentar esta paradoja de valorar lo que no se practica. Nosotros nos inclinamos por la siguiente hipótesis: la lengua se ha transformado en un significante flotante: designa lo esencial de la identidad y de la cultura mapuche, pero es una esencialidad “abierta” (y, por tanto, se puede llenar de múltiples maneras), equivalente al papel que tienen las banderas o los himnos nacionales para los estados. Sin duda que los hablantes son valorados (más aún si son personas mayores) como también todos aquellos que inician sus “parlas” con el consabido *mari mari lamñen, mari mari peñi* y asimismo los(as) que poseen uno o dos apellidos indígenas (¡y qué decir del que tiene nombre propio!). Todos(as) ellos(as) son los portadores(as) de la “lengua de la tierra” (*mapudungun*) y despliegan el significante de lo “muy y bastante importante” para la identidad y la cultura mapuche.

Pero, retomemos un punto crucial: ¿quién es responsable de que la lengua se recupere? Para responder, la encuesta elaboró una interrogante en la cual el 56% consideró que esa enseñanza debía ser obligatoria en las escuelas para los niños y niñas mapuches. Por tanto la recuperación del *mapudungun* es entendida, en última instancia, como una responsabilidad del Estado (un Estado del cual ellos son parte integrante). Es obvio entonces que el vínculo entre “esa esencialidad abierta” y Estado se liga directamente al tópico de la deuda, transformándola en “absoluta” (por tanto impagable).

La última pregunta referida a la identidad encara directamente la cuestión de la “nacionalidad”: “¿Se siente (Ud./su pareja) chileno, mapuche, o una mezcla de los dos?” Que un 38% de los mapuches se sienta mapuche antes que chileno y 37% mapuche primero y chileno después, podría ser una clara señal de que la “identidad nacional” está en competencia con la “identidad étnica” mapuche, una cuestión que al parecer no se habría producido antes. Recordemos que para una buena parte de la intelectualidad

<sup>15</sup> Los resultados de esta encuesta, en lo que respecta a la cuestión lingüística, son convergentes con los resultados entregados en el trabajo denominado “Estudios del Contexto Sociolingüístico de Comunidades Aymara, Atacameñas y Mapuche de Chile”, cuyo autor es Hans Gundermann (2005).

mapuche entre 1900 y 1970 lo indígena era consustancial a la raíz de la “raza” chilena, por ello la invocaron contra los colonos y para exigir el reconocimiento de sus tierras (del mismo modo en las marchas y *nguillatunes* se enarbolaba la bandera chilena<sup>16</sup>). Pero, lo notable de este “nacionalismo” mapuche es que se exprese políticamente de una manera tan “tenue” (más tierra) y no de forma “radical”: reconocimiento constitucional como pueblo, autonomía territorial, etc.

### Cultura

La pregunta más relevante para indagar en esta dimensión fue: “Señale tres aspectos más importantes para mantener la cultura mapuche”. Nuevamente se responde que el hablar la lengua mapuche como máxima prioridad: 55% para el mapuche rural; 50% para el urbano y el mismo porcentaje para el no mapuche. Mas también aparece con un 41% el vivir del trabajo de la tierra (mapuches rurales) y 42% el conocer la historia del pueblo mapuche (mapuches urbanos).

Un conjunto de aspectos reputados como “esenciales” para la cultura como participar en ceremonias o ritos mapuches, casarse entre mapuches, tienen una baja estima: así sólo un 14% menciona los ritos mapuches (rurales) y sólo un 16% valora la endogamia<sup>17</sup>. Siendo claro que los patrones tradicionales del parentesco ligado a fórmulas prescritas de residencia se han transformado, es posible visualizar algunos rasgos que se mantienen como el hecho de que los(as) encuestados(as) opinen que si una mujer no se casa tiene derechos en las tierras de su comunidad. Dos elementos son relevantes desde una perspectiva de género: el hecho de que hoy se acepte que un hombre pueda vivir en la comunidad de su esposa y una alta aprobación a que las mujeres se casen con hombres no mapuches. En el primer caso, se rompe con la regla de la patrilocalidad y en el segundo, con una que en el pasado sólo daba privilegio a los hombres a casarse con mujeres no mapuches. Son muy conocidos los ejemplos en que las mujeres “blancas” pasaron a formar parte de las familias poligámicas, gozando de prestigio aquellos hombres que las tenían como esposas. Ese “objeto del deseo” se ve hoy día desplazado también a las mujeres, y de esa manera los matrimonios mixtos, sobre todo en la ciudad, dan lugar a situaciones de mestizaje

<sup>16</sup> A la pregunta “¿A Ud. le parece bien que en un *nguillatun* haya una bandera chilena?” El 77,9 de los mapuches rurales responde que sí.

<sup>17</sup> No obstante en algunas áreas rurales estas “ceremonias” son la condensación misma de “lo mapuche”, véase Magnus Edwin George (2005).

y sincretismo cultural en las cuales, desde nuestras observaciones, el peso de la madre como portadora de “lo mapuche” es muy significativo. Por otra parte, estos casamientos o convivencias con hombres no mapuches en la ciudad se producen con migrantes campesinos, quienes comparten —como nos han expresado algunas mujeres— la identidad de ser “gente del campo”.

Hay que señalar, también en relación a la cultura, que aun cuando exista una clara adscripción a la religiosidad católica o evangélica, existe una gran consistencia en el conocimiento sobre los ritos tradicionales, a pesar de que en muchos casos se declara no realizarlos. Esta aseveración no debe eclipsar un fenómeno que ha sido tónica de la sociedad mapuche: su gran capacidad de absorción de elementos *huincas* al interior de una matriz cultural propia que re-elabora y recrea los sentidos de los mismos. Así por ejemplo, los funerales que en el pasado se realizaban con un gran ceremonial, han debido transformarse por las normas chilenas en relación, por ejemplo, al tiempo del velorio y otras características. Sin embargo, hemos participado de funerales en el campo en los cuales se ha realizado una misa, pero al mismo tiempo se ha mantenido el festín culinario y al difunto se lo ha enterrado con sus herramientas de trabajo agrícola, con comida, con agua, con cántaros de *muday* (chicha). Lo mismo hemos observado en la ciudad. De este modo, la creencia de que las almas deben atravesar un largo camino para arribar al *wenumapu*, por lo cual tienen que llevar comida y bebida, no ha desaparecido y pareciera ser que los mapuches piensan que lo que abunda no daña en términos de rituales.

Esto mismo sucede con la pertenencia a las iglesias católica o evangélicas, una serie de significados son trasladados a los cultos (por ejemplo, los sueños y la profecía; y machis que adoptan a la Virgen del Carmen como espíritu protector), por lo cual el declararse católico o evangélico no significa un “blanqueamiento” cultural, sino más bien una condensación de múltiples sentidos donde “lo mapuche” no desaparece, sino que se reinventa. Por ello, es preciso ser cautelosos a la hora de considerar de manera esencialista, sobre todo, los rasgos ceremoniales y religiosos del pasado “que no se practican”, la dinámica de la cultura es justamente su permanente cambio y en el caso mapuche, toda su historia pone de manifiesto un inteligente juego de absorciones y relecturas simbólicas que, hasta hoy, hacen persistir el “problema” mapuche dentro de la sociedad chilena.

Este contexto es el que debemos tener en cuenta para leer los resultados de la pregunta “¿Le preocupa la posibilidad de que se esté perdiendo la cultura mapuche?” El 88% dice que sí (como también los no mapuches: un 72%). ¿Esta preocupación es por la pérdida de la lengua o por la constatación de la poca significación o realización de lo que ellos consideran como

prácticas culturales tradicionales? Los datos de la encuesta apuntan a la lengua y al vivir en la comunidad. Estas dos “moradas” (habría que añadir una tercera: la sangre), al parecer, podrán ser ponderadas de manera diferente según los escenarios. La encuesta, tal vez, indica algo que no es difícil percibir en la realidad: si las circunstancias permiten la “lucha por la tierra” se opta por este camino, si esta alternativa se cierra y se abre el sendero “culturalista” como una forma de apoyo a la comunidad, a la lengua, a sus economías (subsidios), los mapuches estarán dispuestos a seguirlo; pero, también si la ruta es la profesionalización de los hijos, mejor todavía.

### Tierra y comunidad

Como lo sostuvimos al inicio, la “tierra mapuche” posee una centralidad compleja, entre otras cosas, por no poder desprenderse ni de los vínculos políticos con el Estado (sistema reduccional-títulos de merced, exención de impuestos, registro de tierras en la CONADI, autorización para venta, etc.) ni tampoco de la “comunidad”. Veamos qué nos dice la encuesta sobre este último nexa.

En primer lugar frente a la opción “¿Le gustaría (Ud., sus hijos, sus hijas) irse al campo?” Más del 50% opta por el sí; y frente a “¿Le gustaría irse (Ud., sus hijos, sus hijas) a la ciudad?”: un 69% dice que no (hijos un 39% que no, e hijas un 38%).

Esta valoración del campo se aprecia también en los resultados de la pregunta “¿Quién está mejor: los mapuches que viven en el campo o los mapuches que viven en la ciudad?” Un 77% de los indígenas rurales postulan que los que viven en el campo (sólo un 4% opina los que viven en la ciudad) y un 56% los mapuches urbanos. También en la pregunta “¿Qué tan importante es que los mapuches no se vayan a vivir a la ciudad?”. Un 77% de los indígenas rurales y un 55% de los urbanos creen que es muy importante que no se vayan.

A pesar de esta exacerbada estimación del campo, la “tragedia” es que sólo unos pocos pueden permanecer en él, los y las jóvenes tarde o temprano deberán abandonarlo. Son precisamente los resultados ante la pregunta “Los jóvenes que viven en comunidades... están interesados en quedarse / se quedan porque no tienen otras oportunidades / tarde o temprano se van a ir de la comunidad”, los que exteriorizan el “drama”: las dos últimas alternativas concentran las opiniones del 31% y 40% respectivamente. Este destino “trágico” es respaldado por sus padres: un 67% “lo/a apoya en su proyecto” y sólo 23% “trata de que no se vaya”.

Pero ¿es la comunidad la que no puede retener a los(as) jóvenes o son las familias las que no pueden hacerlo? ¿Qué relevancia tiene la comunidad en los sujetos? ¿Se trata de una “desventura” familiar o comunitaria? Una aproximación a estas cuestiones nos obliga a visualizar los vínculos entre familia (nuclear), comunidad y tierra. Hay un cierto acuerdo entre los estudiosos de la sociedad mapuche que los grupos domésticos (familia) gozan de una gran autonomía frente a la comunidad, incluso algunos investigadores insisten en que esa autonomía apunta directamente al individuo y que es estimulada por una socialización que valora una “ideología de independencia personal” (Melville, 1976) y que fomenta las redes egocentradas (Stuchlik, 1999)<sup>18</sup>.

Es indudable que este peso de lo “individual” repercute directamente en los asuntos de la tierra. Por eso al inquirir la opinión sobre “¿Qué es mejor: que el dueño de la tierra sea... Las personas y sus familias / La comunidad?”, el 86% marca la primera alternativa (respuesta que tiene la misma ponderación para urbanos y rurales). Esta autonomía individual-familiar llevó a economistas y sociólogos de los años 60 a considerar a los mapuches una suerte de “pequeños burgueses”, olvidando las características del sujeto mapuche y de la particular importancia de la comunidad en los vínculos económicos (Bengoa y Valenzuela, 1984). Prueba de ello es la tensión entre propiedad individual / propiedad privada.

No obstante, hay que comprender que la valoración de la “propiedad individual” está lejos de una valuación plena de la “propiedad privada” y ello queda plenamente demostrado porque:

1) el 59% de los mapuches rurales opina que “no deberían poder hipotecarse las tierras sin permiso del gobierno” (sólo un 20% que podría hacerse sin ese permiso);

2) el 68% de los mapuches rurales y el 54% de los urbanos estiman que las tierras no deberían poder venderse a no mapuches (sólo el 22% de los rurales piensa lo contrario);

3) el 64% de los mapuches rurales y el 40% de los urbanos no “estaría dispuesto a vender” sus tierras (a pesar que el precio ofrecido sea bueno).

Corolario de ello es, entonces, que un segmento significativo de mapuches construyen una narración, una ficcionalización sobre la tierra, que no se acopla a la “modernidad” (la tierra como mercancía), sino a una

---

<sup>18</sup> Para una discusión desde la perspectiva de capital social, véase a Durston, Duhart, Miranda, *et al.* (2005).

“tradición” en la que se unen o sintetizan varias: la étnica, la estatista, la comunitaria y la ecológica. Las actuales y pasadas tensiones en la Araucanía se explican por este choque.

Por último y de no menor importancia: ¿cuál es la magnitud de la demanda por tierras? Hasta los 70 ésta se limitaba a la recuperación de las usurpadas en los espacios deslindados por los títulos de merced (se la calcula en 100 mil hectáreas). No obstante, desde los 80 esa demanda comienza a sobrepasar el sistema reduccional. Dos razones explican esta situación. En primer lugar, la dirigencia mapuche, bajo el escenario de valoración de lo étnico, considera normal recuperar sus espacios territoriales históricos, y la emergencia de identidades locales, como *nagche*, *wenteche*, *lafkenche*, etc., o supra-locales como el *wallmapu* así lo expresa. En segundo lugar, hay un argumento histórico más reciente: la Reforma Agraria “desacralizó” la estructura de la tenencia de la tierra en la Araucanía, creando las bases para una “nueva” redistribución del tan preciado bien (Correa, Molina y Yáñez, 2005). El mejor ejemplo se encuentra en la Provincia de Arauco. Allí la Reforma Agraria de Alessandri propició un imaginario que hasta hoy día gravita en la demanda mapuche: colonias indígenas que implicaron 60 hectáreas *por familia*<sup>19</sup>. Este sueño se concretó después de las tomas de Pangal y Huape (1962) en el corazón de Arauco, creándose las colonias “Rosa Ester Rodríguez de Alessandri” y “Federico Peña”, las que significaron 5.100 hectáreas para los mapuches. Hay que tener presente que bajo el sistema reduccional en Arauco se entregó sólo un total de 9.699 hectáreas (Foerster, 2004).

### Pacto

La concordancia de opiniones entre los mapuches y sus vecinos —respecto al valor de la cultura, de la lengua, de la tradición, de la tierra, etc.— es sorprendente y merece un comentario. En primer lugar, porque se contradice con uno de los resultados de la encuesta: el 77% de los mapuches piensa que es importante que no se los discrimine y, es obvio, que esa discriminación es ejercida fundamentalmente por sus vecinos (a pesar de que éstos opinan, asimismo, en un 66%, que ello es muy relevante).

En segundo lugar, es plausible, en base a las investigaciones existentes, formular la hipótesis de que los vecinos aprecian de una manera ambigua a los mapuches. Se trata de un *double bind* de larga data, que se ha ido re-significando a través del tiempo, últimamente con la postmoderni-

<sup>19</sup> Lo que contrasta con el promedio de más o menos 10 hectáreas que hoy entrega la CONADI.

dad y el multiculturalismo. En el siglo XVIII adquirió la forma de una queja sobre lo contradictoria que era la política de los parlamentos, que hacía de unos “salvajes” una “nación”; en el siglo XIX, Vicuña Mackenna se condo-  
lía de nuestra imposibilidad de actuar en la Araucanía a la manera del *far west* americano y lo atribuía al relato fundacional de Chile (*La Araucana* de Ercilla); y, en el siglo XX, se popularizó por la prensa la imagen del “cordón suicida” para hablar de las comunidades y el apoyo que recibían de las políticas proteccionistas del Estado. Ahora bien, lo novedoso que revela la encuesta es que si antes estimábamos del mapuche su pasado (porque también era el nuestro) y despreciábamos su presente (borracho, flojo, etc.), hoy apreciamos ambas dimensiones temporales al resignificar no sólo su cultura (la lengua) sino también su pasado (la deuda) y sus derechos (tierra).

En tercer lugar, si toda identidad es dialógica (Tylor, 1993), hay que aceptar entonces que los vecinos son hoy (y claramente no lo fueron en el pasado) uno de los mayores promotores de la “cultura” mapuche. ¿Pero es un asunto sólo de los vecinos? ¿No es también el Estado (CONADI), las ONG, las universidades y las empresas forestales (con sus políticas de buena vecindad) lugares en los cuales hoy se valoriza y se promueve la cultura mapuche? Pero este aprecio tiene otra arista: el Consejo de Todas las Tierras y la Coordinadora Arauco Malleco han impulsado todo un proceso de etnificación y de etnonacionalización que pasa justamente por revalorar la lengua, sus costumbres y sus autoridades tradicionales. Lo prodigioso de todo esto es que hoy en día una machi puede participar por la mañana en un acto oficial de accionistas de Endesa, al mediodía compartir con la Presidenta de la República promoviendo la educación intercultural, a media tarde en el lanzamiento de un libro sobre la cultura mapuche en el Museo Precolombino promocionado por el Banco Santander, en la tarde en un acto del Consejo de Todas las Tierras exigiendo el reconocimiento constitucional de los mapuches como pueblo, y en la noche curando a los enfermos en el box de algún hospital de Santiago.

Reconozcamos entonces que existe una tensión, un *double bind*, en la Araucanía y a lo largo de todo Chile en las maneras de vincularse con lo mapuche<sup>20</sup>. Esta encuesta exhibe ese *double bind* no sólo en las relaciones entre los mapuches y sus vecinos sino también en el propio seno indígena con respecto a la lengua, a la tierra, a la comunidad y a la migración. Posiblemente ese *double bind* tenga como centro algo que Gabriela Mistral eviden-

---

<sup>20</sup> Para el período 1973-1989, véase Kellner (1994).

ció hace muchos años hablando de una de las figuras emblemáticas de nuestro pasado-presente-futuro:

El gesto de Caupolicán implacable sobre el leño que le abre las entrañas, está tatuado dentro de nuestras entrañas (*Chile*, 1923).

Un último comentario. ¿Se podrían interpretar los resultados de esta encuesta desde la perspectiva del pacto? Nuestra idea es que si leemos la historia de las relaciones entre la sociedad mapuche y la chilena a través de esta noción, ello nos permite una comprensión más rica y compleja de esos nexos. El primer pacto, el colonial, hizo posible la constitución de la frontera, la que fue sancionada por la política barroca de los parlamentos; un nuevo acuerdo se gestó en el siglo XIX entre los *lonkos* y el gobierno de Pérez que dio origen a la ley de 1866, cuyo espíritu era el reconocimiento de las tierras mapuches<sup>21</sup> y que se tradujo malamente en el sistema reduccional; un tercer pacto se gestó en 1952 entre la máxima organización mapuche —la Corporación Araucana— y el gobierno de Ibáñez que permitió la creación de una institución estatal (DASIN), dirigida por indígenas, que velara por las tierras y la producción mapuche; un cuarto pacto es el de Imperial (1989) en el cual los temas de reconocimiento y de reparación son basales. Desde nuestra mirada la encuesta pone al descubierto cómo ese pacto (inseparable de los anteriores) no es sólo un asunto entre la elite política indígena y la chilena, sino que se expresa a nivel cotidiano, entre los mapuches y sus vecinos no indígenas.

El psicoanálisis lacaniano nos ha enseñado que “Lo que ‘mantiene unida’ a una comunidad profundamente no es tanto la identificación con la Ley que regula el circuito cotidiano ‘normal’ de esa comunidad, sino *la identificación con una forma específica de transgresión de la Ley, de suspensión de la Ley* (en términos psicoanalíticos, como una forma específica de goce)”<sup>22</sup>.

Debemos reconocer que este lugar de transgresión gozosa de la ley lo ocupa hoy el mapuche —algo que *El Mercurio* nos señala cada día en sus primeras páginas al graficar las tomas de tierras por parte de una comunidad o el golpe de una *lamñen* a un juez—. Éste es un pacto perverso que el pacto político no puede olvidar. Otro pacto perverso es insistir en que el mapuche ocupe un único lugar posible: el de la víctima o el de un sujeto condenado a la folclorización (la esencialización de lo mapuche).

<sup>21</sup> Sobre este “pacto”, véase Toledo (2001).

<sup>22</sup> Žizek (2005), p. 89.



Pensamos que debemos encarar abiertamente estas perversiones en la búsqueda de una política multicultural, que no obvие las duras y agraviantes condiciones materiales de las comunidades y de las personas, su complicada dependencia económica con el Estado y sus instituciones, así como ese gesto arcaico tatuado en nuestras entrañas que Gabriela Mistral nos obliga a recordar para siempre.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aravena, Andrea: “La Identidad Indígena en los Medios Urbanos: Procesos de Reconstrucción de la Identidad Étnica Mapuche en la Ciudad de Santiago”. En Boccara y Galindo, *Lógica Mestiza en América*. Temuco: Instituto de Estudios Indígenas Universidad de La Frontera, 1999.
- Bengoa, José (compilador): *La Memoria Olvidada. Historia de los Pueblos Indígenas de Chile*. Santiago: Cuadernos Bicentenario, 2004.
- Bengoa, José y Eduardo Valenzuela: *Economía Mapuche*. Santiago: PAS, 1984.
- Boccara, Guillaume: *Guerre et Ethnogenèse Mapuche dans le Chili Colonial*. París: L’Harmattan, 1998.
- Bunster, Ximena: “Adaptation in Mapuche Life: Natural and Directed”. Tesis doctoral, Columbia University, 1968.
- Castells, Manuel: *Economía, Sociedad y Cultura. La Era de la Información*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- CEP (Centro de Estudios Públicos): “Estudio de Opinión Pública: Los Mapuche Rurales y Urbanos Hoy. Mayo 2006”. Santiago: CEP, 2006.
- Correa, Martín, Raúl Molina y Nancy Yáñez: *La Reforma Agraria y las Tierras Mapuches. Chile 1962-1975*. Santiago: LOM, 2005.
- Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile: “Evaluación en Profundidad del Fondo de Tierras y CONADI”. 2001.
- Durston, John, Daniel Duhart, Francisca Miranda, et al.: *Comunidades Campesinas, Agencias Públicas y Clientelismo Político en Chile*. Santiago: LOM, 2005.
- Edwin George, Magnus: “Mapuche Person, Mapuche People. Individual and Society in Indigeneous Southern Chile”. En London School of Economics and Political Science, 2005.
- Faron, Louis: *Los Mapuches, su Estructura Social*. México: Instituto Indigenista Interamericano, 1969.
- *Antüpaiñamko. Moral y Ritual Mapuche*. Santiago: Ediciones Mundo, 1977.
- Foerster, Rolf: “¿Pactos de Sumisión o Actos de Rebelión? Una Aproximación Histórica y Antropológica a los Mapuches de la Costa de Arauco”. Tesis doctoral, Leiden, Holanda, 2004.
- Foerster, Rolf y Jorge Vergara: “Etnia y Nación en la Lucha por el Reconocimiento. Los Mapuches en la Sociedad Chilena”. En Hans Gundermann, Rolf Foerster y Jorge I. Vergara, *Mapuches y Aymaras. El Debate en Torno al Reconocimiento y los Derechos Ciudadanos*. Santiago: RIL Editores, 2003.
- Foerster, Rolf y Sonia Montecino: *Organizaciones, Líderes y Contiendas Mapuches: 1900-1970*. Santiago: CEM-PEMCI, 1988.

- González, Héctor: "Propiedad Comunitaria o Individual. Las Leyes Indígenas y el Pueblo Mapuche". En *Nütram*, 3, 1986.
- Gundermann, Hans: "Estudios del Contexto Sociolingüístico de Comunidades Aymaras, Atacameñas y Mapuches en Chile". En Huechullán Arrue *et al.*, *Descripción del Contexto Sociolingüístico en Comunidades Indígenas de Chile*. Santiago: Mineduc/Mideplan, Estudios en EIB, 2005.
- Kellner, Roger: "The Mapuche during the Pinochet Dictatorship (1973-1990)". Tesis doctoral, University of Cambridge, 1994.
- McFall, Sara: *Keeping Identity in its Place. Culture and Politics among the Mapuche of Chile*". Tesis doctoral, St Cross College, Oxford University, 1998.
- Mallon, Florencia: *La Sangre del Copihue. La Comunidad Mapuche de Nicolás Ailío y el Estado Chileno 1906-2001*. Santiago: LOM, 2004.
- Marimán, José: "El Nacionalismo Asimilacionista Chileno y su Percepción de la Nación Mapuche y sus Luchas". En [www.soc.uu.se/mapuche](http://www.soc.uu.se/mapuche), 2000.
- Marimán, Pablo: "Tierra y Legislación Indígena: Una Mirada desde el Programa del Movimiento Mapuche (1910-1970)". En *Liwen*, 4, 1997.
- Marimán, Pedro: "Algunas Consideraciones en Torno al Voto Mapuche". En *Liwen*, 2, 1990. "La Diáspora Mapuche: Una Reflexión Política". En *Liwen*, 4, 1997.
- Melville, Thomas: *The Nature of Mapuche Social Power*. Tesis doctoral, The American University, 1976.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Nacional): *Memoria Nuevo Trato 2000-2006*. Santiago: 2006.
- Mistral, Gabriela: "Chile" [1923]. En Jaime Quezada (compilador), *Pensando a Chile. Una Tentativa contra lo Imposible*. Santiago, Chile: Cuadernos Bicentenario, 2004.
- Ong, Walter: *Orality and Literacy: The Technologizing of the Word*. Londres: Methuen, 1982.
- Pavez, Jorge: "Cartas y Parlamentos: Apuntes sobre Historia y Política de los Textos Mapuches". En *Cuadernos de Historia* (Dep. de Ciencias Históricas, Universidad de Chile) N° 25, 2005.
- Pinto, Jorge: *De la Inclusión a la Exclusión. La Formación del Estado, la Nación y el Pueblo Mapuche*. Santiago: Universidad de Santiago, Colección IDEA, 2000.
- Programa Orígenes: *Mira el Futuro desde tu Origen*. Santiago: Mideplan, 2006.
- Reuque, Rosa Isolda: *Una Flor que Renace: Autobiografía de una Dirigente Mapuche*. Ed. y traducción Florencia Mallon. Santiago: DIBAM, 2003.
- Stuchlik, Milan: *La Vida en Mediería*. Santiago: Soles Ediciones, 1999.
- Toledo, Víctor: "En Segura y Perpetua Propiedad. Notas sobre el Debate Jurídico sobre Derechos de Propiedad Indígena en Chile". En *Actas 4º Congreso Chileno de Antropología*. Santiago, 2001.
- Taylor, Charles: "La Política del Reconocimiento". En Amy Gutmann, Stefan C. Rockefeller, Michael Walter, *et al.*: *El Multiculturalismo y la "Política del Reconocimiento"*. México: FCE, 1993.
- UC-Adimark: "Encuesta Bicentenario 2006". En [www.uc.cl](http://www.uc.cl)
- Vergara, Jorge Iván: *La Herencia Colonial del Leviatán. El Estado y los Mapuches-Huilliches (1750-1881)*. CIDHE, Universidad Arturo Prat, 2005.
- Zizek, Slavoj: *Las Metástasis del Goce*. Buenos Aires: Paidós: 2005. □

**ENCUESTA SOBRE LA IDENTIDAD DE  
LOS MAPUCHES DE CHILE A LA LUZ DE  
LAS ETNIAS PERUANAS**

**Juan M. Ossio A.**

En este ensayo se evalúa la encuesta CEP sobre identidad mapuche a la luz de los denominadores comunes con el panorama étnico del Perú. Para sacar a la luz esos denominadores, el autor se vale principalmente de los indígenas andinos que si bien a nivel consciente no reivindican una condición étnica diferente a la de otros peruanos, en la práctica mantienen creencias y comportamientos que sí muestran grandes contrastes socio-culturales. Para destacar su vigencia y arraigo en estos pueblos, se procura enlazar a estos denominadores en conjuntos significativos de modo que cada cual aparezca como complementario de los otros.

A partir de una revisión de la naturaleza de las relaciones sociales que domina en los ámbitos comunitarios donde transcurre la existen-

---

JUAN M. OSSIO. Doctor en Antropología (Universidad de Oxford). Catedrático en la Pontificia Universidad Católica del Perú, Depto. de Ciencias Sociales. Miembro de Número de la Sociedad Peruana de Historia. Es especialista en religiones, estética y organización social de la sociedad andina, y ha escrito numerosos artículos sobre estos temas. Entre sus publicaciones más recientes destacan *Los Indios del Perú* (Madrid: MAPFRE, 1992) y *Parentesco, Reciprocidad y Jerarquía en los Andes* (Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1992). Su "The Idea of History in Felipe Guaman Poma de Ayala" será publicado próximamente.

N. del E.: Sobre los resultados de la encuesta mapuche realizada por el CEP (2006), véanse también en esta edición los trabajos de Fernando Zúñiga, Eduardo Valenzuela, Ignacio Irarrázaval y M. de los Ángeles Morandé, Aldo Mascareño, Rolf Foerster y Sonia Montecino, así como el comentario de Jorge Larraín al artículo de Aldo Mascareño y la presentación de Carolina Segovia y Lucas Sierra.

cia de los pobladores más representativos de este segmento étnico, se destacan el rol de la reciprocidad y su relación con el sistema clasificatorio dualista de honda raigambre histórica. Asimismo, el autor se ocupa del mesianismo y la naturaleza de la religiosidad, el ciclo de desarrollo, las relaciones interétnicas, el poder político y aquel que se deriva de la esfera mágico-religiosa. Con este bagaje de información, se emprende la valoración de la encuesta CEP distinguiendo entre las preguntas de contenido descriptivo de las de opinión para destacar la viabilidad de cada cual. A renglón seguido, y con el propósito de comparar la tradicionalidad mapuche con la de los andinos, se analizan los contrastes que se dan entre los que viven en el medio rural y el urbano para pasar luego al conocimiento y práctica de cierta expresiones particulares de su cultura consignadas en la encuesta. Dado que en el caso andino el sistema de relaciones sociales ofrece importantes sugerencias para el conocimiento de la recreación de la identidad, se pone especial interés en las preguntas de la encuesta que tienen que ver con el matrimonio, la residencia, el parentesco y las migraciones. Finalmente se hace un intento por encontrar convergencias entre los artículos de Mascareño y aquel de Irrarázaval y Morandé, que ponen énfasis diferentes en el análisis de la encuesta.

### 1. Globalización, homogenización y etnicidad

La expansión de la globalización y la emergencia de conflictos entre grupos humanos que se identifican de étnicos han motivado que las ciencias sociales desarrollen un interés inusitado por las características de estos grupos particularmente en lo relativo a su cohesión y perdurabilidad en el tiempo. En América Latina, como en otras partes del mundo, además de atraer la atención ciertos grupos por su condición étnica lo hacen por ser descendientes de las poblaciones que existieron en sus territorios antes de la colonización europea.

El problema de fondo detrás del despertar de este interés está en la contraposición de tendencias homogeneizantes desatadas con una fuerza inusitada por la globalización, de un lado, y, por otro, la todavía masiva presencia de grupos humanos con sus propias particularidades culturales que se resisten a desaparecer. En otras palabras, lo que traduce esta contraposición es la posibilidad de mantener la diversidad cultural en un mundo competitivo que exige participar en la globalización para no quedar rezagado.

En el caso de los herederos de las antiguas culturas pre-coloniales esta situación es más difícil pues a diferencia de otros grupos étnicos, como los europeos, que han podido marchar a un ritmo cercano a los de la globalización, su paso ha sido más lento, lo que explica que aparte de tener rasgos socio-culturales diferentes generalmente han devenido en los sectores más pobres dentro de los estados nacionales. Una razón importante para tener esta condición es sin duda el aislamiento, que puede tener su origen en razones engendradas por los mismos actores o en la presencia de tendencias excluyentes originadas en una tradición colonialista de la sociedad mayor de la cual son parte. Entre estas últimas las más comunes son privarlos de los servicios adecuados que benefician a otros integrantes de un estado-nación o dejarlos expuestos a los abusos de aquellos que tienen un mejor conocimiento de las reglas que permiten el funcionamiento de aquel organismo mayor.

En el periodo republicano peruano una expresión que adoptó la exclusión fue negarles su condición cultural diferente a los descendientes indígenas afincados en los valles interandinos y costeños. Es cierto que el lado oficial de esta exclusión no tuvo ninguna intención de dañarlos. Por el contrario, por un lado, trató de romper la discriminación de la que habían sido víctimas en el período colonial proclamando, de acuerdo a premisas liberales, que todos eran ciudadanos y por lo tanto iguales ante la ley y, por otro, buscar integrarlos vertical y nominalmente al nuevo estado independiente como parte de una nación unitaria. Desafortunadamente en la práctica al ignorarse las diferencias culturales, al no brindárseles los mismos servicios que recibían otros ciudadanos y mantenerse los prejuicios discriminatorios de antaño muchos indígenas terminaron en prisión por el simple delito de seguir practicando costumbres reñidas con la nueva legislación y, peor aún, avergonzándose de mostrar signos culturales que los podían diferenciar del resto de los peruanos.

Como consecuencia de estas circunstancias y otras que vienen de tiempos pretéritos, pocos son los indígenas andinos que reivindican una condición étnica diferente. Exceptuando los aimaras, son muy pocos los descendientes de las viejas etnias prehispánicas que poblaron los Andes que admiten una condición de indianidad y que se organizan en movimientos políticos que reivindiquen matices étnicos. De haber sido etnias y campesinos hoy prefieren la segunda de estas dos condiciones particularmente por la connotación clasista que encierra.

Por el contrario, los indígenas que habitan la Amazonía, dado que su participación en el sistema colonial español fue muy tenue y su grado de aislamiento ha sido mayor que los andinos, sí conservan sentimientos étnicos más acendrados y han aceptado con mayor facilidad aquellas organiza-

ciones indianistas con que indígenas de distintas partes del mundo hacen prevalecer sus derechos ante los efectos de la globalización.

Pero que no reivindicuen los andinos una condición étnica no quiere decir que no ostenten diferencias culturales marcadas con respecto a los valores que comparten los pobladores que mantienen una participación más activa en la esfera nacional. Aunque el centralismo limeño haya empañado la visión de muchos políticos e intelectuales peruanos, en los valles interandinos todavía hay numerosos pobladores que pueden ser considerados como indígenas por conservar rasgos culturales y patrones de comportamiento no muy distantes de los que tuvieron sus antepasados prehispánicos. Es cierto que muchas veces se camuflan bajo modelos importados de Europa, pero basta una prolongada convivencia con estos habitantes para que un ojo aguzado descubra que por debajo asoman estructuras que mantienen una profunda continuidad en el tiempo y en el espacio.

Ante una circunstancia de esta naturaleza la indianidad de estos pobladores no es fácil descubrirse con un solo indicador. Por ejemplo, podríamos señalar que hablar una lengua vernácula originada en el pasado prehispánico puede ser un buen indicador. No dudo que es importante pero resulta que hay muchos sectores sociales, secularmente asociados con ámbitos urbanos, que la usan con gran maestría pero mantienen otros rasgos culturales que son más a tono con los que esgrimen capas sociales más cercanas a los valores nacionales como aquellos conocidos como “criollos”. Por otro lado, hay grupos que comparten una serie de rasgos comunes con pobladores vernáculo hablantes que viven en el medio rural pero que sin embargo no manejan ningún dialecto autóctono sino tan sólo el español.

Como hace algún tiempo lo destacó el antropólogo Fernando Fuenzalida, igual sucede con la ropa, los rasgos físicos, la música, etc. (Fuenzalida, 1970). En consecuencia para lograr acercarse a la condición indígena de los pobladores andinos la única alternativa es auscultarlos en sus contextos más íntimos como pueden ser las comunidades, que son fuente de recreación de sus tradiciones, y conjugar diversas variables bajo conjuntos significativos que permitan rastrear las continuidades en términos estructurales.

En el proceso de acopio de información por lo general lo primero que se busca es conocer la naturaleza de la organización social, política y económica para que a partir de detalles funcionales, quizá comunes a otros pueblos que encierran dinámicas sociales semejantes, se acceda a especificidades vinculadas más propiamente con la esfera cultural como pueden ser los ordenamientos clasificatorios expresados en las creencias, rituales, música, lenguaje y en general en lo que se considera cultura inmaterial así como también en los estilos de la cultura material.

### *La encuesta a los mapuches y las etnias peruanas*

Como se puede desprender de lo dicho anteriormente, si con alguna etnia peruana guardan semejanza los mapuches chilenos sería con aquellas que habitan la Amazonía peruana. Ambas tienen en común una cierta conciencia de ser diferentes a otros congéneres adyacentes a su territorio o del conjunto nacional cuando se llegan a considerar como parte de este último. Hago esta atinencia porque en el Perú hay muchos grupos no-contactados o con un contacto incipiente que no tienen ni idea de que son peruanos.

Pero hasta aquí las semejanzas pues difícilmente imagino que aquellas etnias amazónicas del Perú muestren un porcentaje tan alto de integración al conjunto nacional como se da entre los mapuches. Es cierto que nunca se les ha encuestado con un cuestionario tan elaborado como el que nos concierne en este artículo pero de lo que se conoce, salvo algunas excepciones como los Cocamas, no se han dado movilizaciones a las ciudades tan masivas como entre los mapuches y mucho menos a la ciudad de Lima. Pero, hablando de los contrastes entre ámbitos rurales y urbanos que son significativos para el grupo étnico chileno en el Perú, a éstos habría que agregarles uno adicional que es el del aislamiento ya que hay muchos pobladores indígenas que viviendo en un medio rural mantienen contactos muy diferenciados con el conjunto nacional. Adicionalmente, otra gran diferencia es que mientras los mapuches tienen el privilegio de ser prácticamente la etnia principal en la cual se contrasta el estado chileno, en el Perú no es sólo una sino cerca de 64 grupos dialectales repartidos en la selva en 1.354 comunidades y alrededor de 5 grupos dialectales distribuidos en los valles interandinos asentados en más de 5.000 comunidades.

Aunque las etnias del Perú presentan una problemática diferente a la de los mapuches creo que hay puntos comunes que pueden ayudar a concatenar desde nuevas ópticas la multiplicidad de preguntas que encierra la encuesta que se les ha dedicado. Con este propósito en lo que sigue analizaré el caso peruano poniendo énfasis en la etnicidad andina, pues aparte de que es la que mejor conozco encierra matices similares a la de los grupos amazónicos y marca grandes contrastes con la de los mapuches. Al terminar esta descripción acometeré la tarea de volver sobre la encuesta para precisar mejor los aportes que la realidad que me concierne ofrece a la lectura de muchas de las preguntas que contiene.

## **2. Relaciones interpersonales y parentesco**

Siendo el modelo comunitario, heredado de las reducciones organizadas en el siglo XVI por el virrey Francisco de Toledo, el que tiende a

concentrar a los herederos del periodo prehispánico que habitan los valles interandinos, las constricciones que ejerce en estos últimos son muy significativas. Dado que el número de pobladores que los habitan oscila entre las 100 y 500 (algunos mínimos casos hasta 5.000) familias y el territorio pocas veces llega a más de 10.000 hectáreas la naturaleza de la interacción social es lo que antropológicamente se conoce como interpersonal o “cara a cara”. Esto significa que en el seno de estas unidades sociales todos se conocen y si a esto sumamos que propenden a la endogamia, todos están hasta emparentados entre sí.

En realidad el célebre sociólogo Ferdinand Tönnies podría haberse basado en estas últimas para desarrollar su modelo de *Gemeinschaft* pues efectivamente se trata de conjuntos sociales con una alta solidaridad entre sus miembros lo que lleva a que sólo entre ellos se tengan confianza y se recele de los extranjeros. Elocuente testimonio de esto último es un folklore que puebla los espacios allende estas comunidades con forasteros demoníacos que extraen la grasa de los comuneros para venderla a empresas industriales norteamericanas o europeas que manufacturan cosméticos, lubricantes o medicamentos que satisfacen los requerimientos del mundo exógeno en que se desarrollan. Los pobladores de habla quechua les dan el nombre de *pishtacos* o *nacaq* y los aimaras, *qalasiri*, y los atributos que les asignan alcanzan tal antigüedad que aparecen consignados en las antiguas crónicas del siglo XVI.

Indicadores de la importancia que alcanzan las relaciones de parentesco saltan a la vista a través del relieve que adquiere la herencia como medio de transmisión de los bienes, o por la presencia masiva de este tipo de allegados en la realización de actividades laborales como festivas, o en las difundidas creencias de índole mágico-religioso que sancionan los actos incestuosos, o en la multiplicidad de comportamientos prescritos que deben de desempeñar en ciertos contextos festivos algunos tipos de parientes entre los que destacan los yernos, los padrinos, ahijados y compadres, o en la permanencia de complejas terminologías de parentesco presentes en los dialectos vernáculos, en los elaborados ceremoniales que consolidan los compromisos matrimoniales, o en las estrictas pautas de guardar luto que obligan a las distintas categorías de familiares de un difunto.

Tal es la relevancia que estos vínculos alcanzan en estas unidades sociales que incluso la pobreza se vuelve sinónimo de ausencia de parientes como lo destaca el término quechua: *huaccha*, que designa tanto al menesteroso como al huérfano. Y es que efectivamente carecer de parientes es no contar con mano de obra disponible para desempeñar la multiplicidad de tareas que exigen sociedades como las que habitan los valles interandinos cuyas principales fuentes energéticas son la naturaleza y la fuerza de otros congéneres.



### 3. La reciprocidad

#### a) *Ayuda mutua y redistribución*

Como suele ocurrir en sociedades donde predominan las relaciones sociales basadas en el trato interpersonal y el parentesco la reciprocidad se erige en un principio que invade los distintos dominios en que transcurre la vida de los pobladores. Es así que el conjunto de la vida social se puede ver como un proceso de prestaciones y contraprestaciones tal como el célebre sociólogo francés Marcel Mauss hacía referencia en su famoso ensayo sobre los dones. Como él decía, hablando de las sociedades que indebidamente se les llama primitivas,

Lo que intercambian no son exclusivamente bienes o riquezas, muebles e inmuebles, cosas útiles económicamente; son sobre todo gentilezas, festines, ritos, servicios militares, mujeres, niños, danzas, ferias en las que el mercado ocupa sólo uno de los momentos, y en los que la circulación de riquezas es sólo uno de los términos de un contrato mucho más general y permanente. Estas prestaciones y contraprestaciones nacen de forma más bien voluntaria por medio de presentes y regalos, aunque, en el fondo, sean rigurosamente obligatorias bajo pena de guerras privadas o públicas. (Mauss, 1971, p. 160.)

Para el caso andino podríamos añadir bajo pena de perder prestigio y verse, muchas veces, obligados a tener que salir de sus comunidades por convertirse en marginales de marginales. Éste es frecuentemente el caso de los *huaccha* que por carecer de parientes ni logran conseguir colaboradores para desarrollar sus actividades productivas y menos para asumir las responsabilidades festivas con que los individuos y sus familias afirman su prestigio en el seno de las comunidades. Los *huaccha* son como apestados. Unirse en matrimonio de acuerdo a las pautas endogámicas que rigen les resulta muy difícil porque nadie quiere desprestigiarse emparejándose con ellos y, por lo tanto, se ven privados del principal medio para acceder a la socialización plena.

Dada la importancia de las relaciones de reciprocidad los diferentes dialectos vernáculos han acuñado numerosos términos para dar cuenta de las distintas modalidades en que se presentan. En el quechua hablado en distintas partes de los Andes un término muy común es *ayni*. Igualmente es *minca*, que encierra algunos matices distintos al anterior. En el quechua de Cerro de Pasco y Huánuco, *waje-waje* está también ampliamente difundido.

Unido a la “reciprocidad” también figura la “redistribución” que ha sido un término muy pertinente para caracterizar las obligaciones de estos prehispánicos, como el Inca, para con sus súbditos, o la lógica que está detrás de los modernos sistemas de cargos político-religiosos donde las nociones de prestigio y autoridad juegan roles importantes. Además este término también destaca el hecho que más importancia parece haber tenido el dar que recibir, lo que da pie para entender mejor las contraposiciones que se establecen entre estos sistemas y aquellos dominados por las tendencias del capitalismo y la economía competitiva del mercado donde la acumulación predomina frente a la generosidad.

Coincidiendo con las interpretaciones del antropólogo Lévi-Strauss sobre la importancia de la reciprocidad como factor explicativo del incesto, el mundo andino lo convalida proclamando que son susceptibles de condenarse, es decir de andar como almas errantes que devoran a seres vivientes, dos tipos de pecadores: los que cometen esta falta y los que son avaros. ¿Cuál es el común denominador de ambos? El poner freno a los intercambios recíprocos. Unos porque no permiten ampliar el círculo de las uniones matrimoniales y otros por interrumpir la circulación de los bienes.

#### b) *El dualismo*

Como ocurre en muchas sociedades donde la reciprocidad alcanza el rango de hecho social total su importancia es realizada adoptando un patrón organizativo donde todo cuerpo social destaca su condición unitaria presentándose como dividido en mitades institucionales cuya esencia es ser complementarias entre sí. Ya en el siglo XVII crónicas como “Los Comentarios Reales del Inca Garcilaso de la Vega, nos dicen:

...De esta manera se principió a poblar nuestra imperial ciudad, dividida en dos medios que llamaron *Hanan Cozco*, que, como sabes, quiere decir *Cozco* el alto, y *Hurin Cozco*, que es *Cozco* el bajo. Los que atrajo el rey quiso que poblasen a *Hanan Cozco*, y por esto le llamaron el alto; y los que convocó la reina, que poblasen a *Hurin Cozco*, y por eso le llamaron el bajo. Esta división de ciudad no fue para que los de la una mitad aventajasen a los de la otra mitad en exenciones y preeminencias, sino que todos fuesen iguales como hermanos, hijos de un padre y de una madre. Sólo quiso el Inca que hubiese esta división de pueblo y diferencia de nombres alto y bajo, para que quedase perpetua memoria de que a los unos había convocado el rey, y a los otros la reina; y mandó que entre ellos hubiese sola una diferencia y reconocimiento de

superioridad: que los del Cozco alto fuesen respetados y tenidos como primogénitos hermanos mayores; y los del bajo fuesen como hijos segundos; y en suma, fuesen como el brazo derecho y el izquierdo en cualquiera preeminencia de lugar y oficio, por haber sido los del alto atraídos por el varón, y los del bajo por la hembra. A semejanza [...] hubo después esta misma división en todos los pueblos grandes o chicos de nuestro imperio, que los dividieron por barrios o por linajes, diciendo *Hananayllu* y *Hurinayllu*, que es el linaje alto y el bajo; *Hanan suyo* y *Hurin suyo*, que es el distrito alto y el bajo. (Garcilaso de la Vega, Inca, 1960, T. II, Libro 1, Cap. XV - XVI, pp. 25-28.)

En el siglo XXI este patrón divisorio se mantiene por casi todas las comunidades andinas aunque no siempre las mitades en que se divide un territorio o un pueblo adopte los mismos términos que menciona el Inca. Unas veces pueden llamarse “*allauca e ichoqa*” (derecha e izquierda), otras “*tuna y pata*” (rincón y borde de un andén o terraza), “*Huayla y Quechua*”, “*Checa y Concha*”, “*Qollana y Sawqa*”, etc. Incluso hasta perduran mitos sobre el origen de estas divisiones que realzan su conexión con la reciprocidad como aquel recogido por el antropólogo Salvador Palomino que cuenta que en tiempos pasados

cuando no había Ayllus y todos eran iguales, las gentes han ido a Jajamarca para traer la campana María Angola y palos de níspero para la construcción de la iglesia, como todos eran iguales no había ánimo para trabajar y entonces pensaron —vamos a ponernos contra-contra, bueno tú vas a ser *Qullana* y nosotros *Sawqa*— y el Gobernador los repartió. Los *Qullana* trajeron la campana y es por eso que construyeron la torre a su lado (lado izquierdo de la iglesia)... (Palomino, 1984, p. 60.)

En otras palabras lo que el mito expresa es que la división fue un estímulo para el trabajo pues permitió la competencia, que unos rivalizaran con los otros y se acelerara el trabajo. Éste es el principio que impera en las faenas comunales y es principalmente en relación a estos contextos donde la división entre mitades, o múltiplos de ellas (como son las divisiones en 4, 6, 8 y 10) se hace patente.

En la medida que la competencia es una expresión de la reciprocidad podríamos decir que es ella la que trae el dinamismo al mundo, el que a su vez asume la condición intrínseca del orden social. De aquí que todo cuerpo social se le represente como dicotómico y que las mitades sean el principal

medio para expresar la recreación de la unidad de un cuerpo social como lo atestiguan estas competencias laborales u otras que asumen un carácter más beligerante como las batallas rituales. También es el caso de aquellos rituales como los que tienen que ver con la limpieza de los canales de riego cuyos pasos festivos se organizan en una secuencia que culmina en la contraposición de las dos mitades como para destacar la constitución paulatina de la unidad a partir de la diversidad de sus partes. De aquí también que el matrimonio sea considerado como un paso inevitable sin el cual la consecución de la plenitud de la socialización de los individuos es incompleta dada la rígida división del trabajo por género y su marcada complementariedad que los hace homologables a las mitades.

### c) *Reciprocidad y economía de mercado*

Para la racionalidad forjada en las reglas del mercado y la economía capitalista muchas veces le resulta incomprensible comportamientos que bajo la lógica de la reciprocidad resultan explicables. No se comprende, por ejemplo, cómo un carnero que tiene una cotización en el mercado puede ser intercambiado por otro producto como una porción de papas que en este ámbito económico puede tener un precio menor. Menos se explica que existan comunidades que cultiven variedades de maíz que no tienen ninguna rentabilidad en el mercado y que para ello tengan que invertir miles de horas de esfuerzo para mantener la infraestructura que se le asocia.

¿Es que acaso están trastornados estos pobladores? Si se les juzga exclusivamente sobre la base de una perspectiva de la maximización de las ganancias, podría ser. Pero éste no es el caso. Los pobladores de la comunidad de Andamarca de la provincia de Lucanas del departamento de Ayacucho muestran con gran orgullo innumerables andenerías que demandan un titánico esfuerzo sólo para obtener magras cosechas de un maíz que por planta sólo produce una coronta. ¿Por qué desde casi tiempos prehispánicos siguen aferrados a las exigencias de este cultivo? Basta convivir un tiempo con ellos para darnos cuenta que el maíz es un instrumento vital para sostener las relaciones de reciprocidad. Con él se prepara la *aca* o chicha que es una bebida que tiene la virtud de fortalecer los vínculos sociales. Ya Titu Cusi Yupanqui, en el siglo XVI, explicaba que si Atahualpa había arrojado al suelo la Biblia que se le había alcanzado era porque previamente los españoles habían hecho lo mismo con la chicha que les ofreció en vasos de oro (Titu Cusi Yupanqui, 1973, pp. 15 y 16).

Pero el maíz no sólo se consume como chicha. Es también un ingrediente central en numerosos potajes u objetos con valor mágico-religioso

que se preparan. Aparte de distraer al estómago como tostado (cancha) o *mote* es el ingrediente central del *patachi*, *mondongo* o *sara pela* que se sirve en ocasiones especiales e integra productos variados que se producen en las alturas como en las quebradas.

Además de haber dado lugar su cultivo a una tecnología especializada asociada con la conservación de la semilla y con las distintas etapas de su crecimiento, está rodeado de una cultura compleja que se proyecta al campo del arte textil, la cerámica, la madera y hasta la música.

En el mundo andino hay dos cultivos que por su importancia en distintos contextos, pero muy particularmente en aquellos en que se realza la reciprocidad, son considerados sagrados y por consiguiente dignos de asociarse con una multiplicidad de delicadas expresiones culturales. Estos cultivos son la coca y el maíz.

Ambos, por ejemplo, han dado lugar a mitos que hablan de sus orígenes o canciones donde se exaltan sus bondades. También a reglas de etiqueta que como en el caso de la coca pautan la forma que debe recibirse o, en el caso del maíz, la forma cómo debe desgranársele para lograr una buena cosecha. Asimismo alrededor de esta gramínea en muchas partes se desarrollan complejíssimos rituales cuando se le siembra. La coca por su parte es almacenada en primorosas bolsas, llamadas *chuspas* o *pijchas* mientras que el maíz ha dado lugar a la confección de unas llamativas pecheras de color rojo con que arropan a la llama que lidera una tropa de sus congéneres cuando, con fines de intercambio, cargan sacos con este producto de un pueblo a otro.

Y así sucesivamente podríamos enumerar el vasto número de recipientes que se asocian con la elaboración de la chicha y con su consumo o con el almacenamiento de la cal que acompaña el *chacchar* o *pijchar* la hoja de coca. Pero si el maíz es tan realzado, otro producto agrícola como la papa, que también es de amplia difusión en los Andes, no tiene ni de lejos la compleja parafernalia que se le asocia al anterior. Ya desde antaño cronistas como Guaman Poma de Ayala la contraponían al homenajeadó cereal destacando su falta de prestigio por su asociación con el Collasuyo, que frente al Chinchaysuyo era visto como más bajo. Asimismo existen numerosos mitos donde se le presenta como alimento de los pobres. Quizá la razón es que se trata de un tubérculo y como tal comparta la desventura de otras raíces que por pertenecer al subsuelo se les veía como alimentos de gente poco civilizada. Sin embargo hay que destacar que se trata de un cultivo ampliamente difundido y absolutamente vital para la dieta andina. Aunque las viandas a que ha dado lugar no gozan de tanto prestigio existen potajes que

se preparan con determinadas variedades que hacen las delicias de los paladares más exigentes. Tanto es así que incluso motivan que se les dé un tratamiento especial y en el contexto de las relaciones recíprocas se las reserva para agasajar a personas con quienes se tiene un trato muy especial. Hasta se las singulariza calificándolas de “papa regalo”.

Producir para fortalecer las relaciones de reciprocidad y poder acceder al mínimo indispensable para subsistir es algo que domina la vida de las poblaciones más aisladas. Ello sumado a las proclividades endogámicas es en gran medida fuente de los sentimientos autárquicos que pululan particularmente en departamentos como Ayacucho, Huancavelica, Apurímac, Cusco, Puno motivando que a toda esta área se la conozca como mancha india. La presión que ejerce la reciprocidad es tan fuerte que hasta los que tientan aventurarse por los caminos de la economía de mercado, como los propietarios de tiendas de abarrotes, no pueden dejar de lado estas consideraciones haciéndoseles muy difícil sus posibilidades de capitalizar cuando casi ningún cliente les paga de inmediato y a las deudas no se les añaden intereses. Hasta trasciende la esfera circunscrita de las comunidades y se expande a niveles nacionales con instituciones como la “yapa” que consiste en una pequeña adición que hace el vendedor al volumen de lo que se le compra como muestra de un trato interpersonal y amistoso.

Esto no quiere decir, sin embargo, que la reciprocidad cierre todas las posibilidades de participar en los mercados nacionales y extra-nacionales. Posiblemente si el aislamiento es dominante, su presencia es más intensa pero en los casos en que la apertura es mayor pareciera que el sistema social contase con resquicios flexibles que les permite un reacomodo a las exigencias del mundo extra-comunal. En Andamarca, por ejemplo, esto se ha logrado a través de la actividad ganadera que es la principal fuente para los ingresos monetarios. En otras partes puede ser a través del cultivo de papas, en otras por medio de los frutales y en unas más hasta por el turismo. Todo esto es indicativo que puede reconciliarse la tradición con la modernidad sin tener que producirse una disrupción de las unidades sociales, pero, eso sí, a costa de impedir el desarrollo de tendencias marcadamente individualistas y de un extremado ensanchamiento de los horizontes conceptuales.

Es muy posible que estas circunstancias expliquen las preferencias que muchos de los pobladores de estos ámbitos sienten hacia representantes de la política nacional que desarrollan discursos nacionalistas con inclinaciones autarquistas y colectivistas. Una muestra de ello lo hemos visto en las últimas elecciones presidenciales donde el candidato con discurso nacionalista Ollanta Humala casi ganó en primera vuelta, y casi obtiene el

trunfo en la segunda, gracias al apoyo brindado por casi todas las provincias asociadas con los pueblos interandinos y muy particularmente con aquellas de la mencionada “mancha india”.

#### 4. Mesianismo

Estas elecciones, y otras anteriores, también han mostrado que los pobladores que venimos aludiendo tampoco dan señas de una mayor compenetración con los ideales de la democracia debido a ciertas inclinaciones por favorecer a candidatos que lucen un marcado autoritarismo. Es cierto que estas simpatías no las llevan a grandes extremos como se puede ver en el amplio rechazo que le dieron a la subversión desencadenada por Sendero Luminoso, pero si bien los fundamentalismos extremos, particularmente si son violentos, no les convence, existe cierta proclividad por ciertos líderes que se presentan con una aureola mesiánica.

La idea del restablecimiento del orden a través de un personaje que equilibra los opuestos complementarios y, por lo tanto, alcanza un rango casi divino ha sido muy recurrente en los Andes y calza estrechamente con la imagen que se tuvo del Inca, como Monarca Divino, en el pasado. Casi todas las rebeliones indígenas que se han sucedido en los Andes desde el siglo XVI han tenido como agentes del orden ya sea “huacas” o divinidades y al Inca. Hoy la muerte de este último, condensado en la figura de Atahualpa, es representada en una diversidad de localidades y paralelamente existen infinidad de relatos orales, como el de Inkarrí, que sin especificar a un personaje histórico concreto dan cuenta de lo mismo pero haciendo hincapié en su resurrección y la restauración del orden. Todo ello sugiere que el recuerdo de este principio ordenador está bastante vivo y que puede reflotar en cualquier momento. Aunque rechazado por maniqueo, algo de ello exhibió Sendero Luminoso pero de manera más notoria, un movimiento religioso que he tenido la oportunidad de estudiar que se denomina la “Asociación Evangélica de la Misión Israelita del Nuevo Pacto Universal”.

La presencia de este principio ordenador está estrechamente ligada a una concepción que representa al tiempo como encapsulado en una sucesión de etapas inexorables por las cuales debe atravesar la humanidad. Esto explica que insistentemente se hable de retorno a los tiempos pasados o restauración del Imperio Incaico. En realidad no se trata de un retorno a un tiempo histórico propiamente dicho sino a una condición utópica caracterizada por la imagen de orden.

Ya desde la época prehispánica las crónicas nos hablan que se creía que el presente se ubicaba en una quinta edad que, como las que la habían precedido, culminaría en un cataclismo conocido como “Pachacuti”. Producida la conquista tal fue la disrupción que causó que se pensó que se había cumplido esta catástrofe cósmica que todos esperaban. Unida a esta creencia se reforzó la expectativa que sólo un principio ordenador proporcional a la magnitud del fenómeno que había engendrado el desorden podría restablecer el equilibrio perdido. Como por sus atributos lo más cercano era el Inca, pronto la esperanza se centró en su retorno constituyéndose en el principal ingrediente de los movimientos mesiánicos que se sucedieron a lo largo del tiempo.

Hoy la idea que el tiempo está dividido en un número de edades fijas se mantiene aunque camuflada bajo tradiciones venidas de Europa como aquella expuesta por Joaquín de Fiore y difundida por los franciscanos que habla de una era del Padre, otra del Hijo y que vendrá una tercera que es la del Espíritu Santo. Una primera muestra de cómo esta tradición se aunó a la del mesianismo andino se ve en los símbolos que adoptó Juan Santos Atahualpa en el levantamiento que originó en la primera mitad del siglo XVIII. A través de ellos vemos que aparte de autodenominarse Atahualpa por el último Inca incorpora el de Santos en alusión a la tercera Persona de la Trinidad que en el esquema Andino alude a una edad casi celestial que vendrá después de la presente que es la del Hijo o, en su caso, después de su rebelión.

Habiéndose producido esta transición nuevas variantes pudieron desarrollarse tanto que a mediados del siglo XX vemos aparecer un movimiento, el ya mencionado de los israelitas del Nuevo Pacto Universal, donde el líder se proclama como la encarnación del Espíritu Santo y ofrece salvar a la humanidad de un eminente cataclismo, modelado en las enseñanzas del adventismo, que debía ocurrir en el año 2000 o cuando Dios se lo comunicara. Aunque nunca declaró que era un Inca, pero muchos detalles lo sugirieron, cuando incursionó en la política para alcanzar la Presidencia de la República el modelo de sociedad que propuso era uno consonante al viejo Tahuantinsuyo donde imperara el colectivismo y la principal fuente de ingreso fuese la agricultura.

El nombre de este personaje fue Ezequiel Ataucusi Gamonal, una persona muy carismática de condición indígena quechua-hablante, nacido en una comunidad de las alturas del Departamento de Arequipa. Su prédica la inició en la caja de la montaña a mediados de la década de los 50 pero al final del siglo XX se calcula que reclutó más seguidores que cualquiera de las agrupaciones no-católicas que existen en el Perú. Siendo la mayor parte



de ellos de su misma condición socio-cultural pronto arraigó en su imaginario que él era no solamente un nuevo Cristo sino el Inkarrí del mito ya mencionado.

Por otro lado, tengo la impresión de que si Cristo fue aceptado en los Andes no fue tanto como redentor que con su muerte liberó a la humanidad del pecado original abriendo las puertas del Cielo sino sobre todo por su vertiente como Monarca Divino y como tal con la potestad de salvar a la humanidad frente a cataclismos. Una muestra de ello es la asociación que se hace tanto en Lima como en el Cusco de la imagen del Señor de los Milagros con terremotos, la cual alcanza un relieve que está a la altura de aquella que alcanza la Virgen de Guadalupe en Méjico.

## 5. Religiosidad

Si en algo tuvo éxito la intensa prédica católica en los Andes fue en lograr sustituir las antiguas *huacas* o divinidades que se veneraban en el período prehispánico por los santos. Una razón para ello es que supieron mantener el viejo rol de clasificadores totémicos que habían tenido aquellas antiguas expresiones de su religiosidad. A partir de la dominación europea los santos se convirtieron en los nuevos demarcadores del espacio, del tiempo y de las relaciones sociales. Al igual que las antiguas *huacas*, o como sigue siendo el caso con las montañas, ellos también se jerarquizaron de acuerdo a la extensión de su ámbito de influencia, pautaron las actividades que se debían de realizar durante el año y ordenaron el espacio, y hasta los mismos individuos, socializándolos bajo su patronazgo. Así como los seres humanos se comenzaron a llamar Pedro, Juan, María, Carmen, etc., también las distintas unidades sociales se identificaron como San Cristóbal, Espíritu Santo, la Veracruz, San Andrés, etc. y las festividades conmemorándolas se convirtieron en las fiestas patronales y sus auspiciadores en los mayordomos, alféreces o priostes.

En lo que sí no alcanzó mayor aceptación fue en la noción de pecado y su correlato de castigo y recompensa en el más allá. Menos aún en lo concerniente a la doctrina subyacente a los sacramentos empezando por el bautismo. Tan difícil fue este adoctrinamiento que los pocos equivalentes quechuas que encontraron en un principio para transmitir estas ideas tuvieron que castellanizarlas muy rápido. Es así que pronto la vieja noción de *camaquen* para alma fue sustituida por *ánima*. En otros casos encontraron equivalentes pero cuyas acepciones eran bastante diferentes al sentido otorgado en el cristianismo. Por ejemplo para pecado acuñaron *huchay*, que efectivamente tenía la connotación de falta pero que de ninguna manera

implicaba que se le aparejase un lugar de castigo en el más allá. Para los andinos, como para muchos pueblos, las transgresiones se pagaban en esta vida. Enfermedades, muerte de seres queridos y otras desventuras eran el precio por quebrantar normas morales. De ninguna manera el ir a un infierno o un purgatorio. Hasta el presente “condenarse” no quiere decir que el alma se vaya al infierno sino que ande errante poniendo en peligro el orden de los seres vivientes. Además no cualquiera se condena. Son principalmente los incestuosos o amarretes los más susceptibles de sufrir este castigo que tampoco es concebido como eterno. Un “condenado” siempre cuenta con alternativas para dejar este estado. Unas veces puede ser porque se devora a tres seres humanos, otras porque lucha con un personaje que lo supera en sus fuerzas.

Después de muerto el destino de toda alma de un adulto, sea de buenos o malos, es irse a una montaña que se llama Coropuna. Allí construyen una torre que cuando está por terminarse se viene abajo. Para ayudarla en esta travesía se organizan rituales complejos en que se le hace un muñeco en forma de llama que se le carga con comida para que no pase hambre. Todos los pasos que se dan es para que el alma no retorne al mundo de los vivos pues si lo hace es porque cometió algún pecado que lo transformó en condenado. Un punto culminante que no dejan de hacer sea que se hayan convertido a otra religión es lavar la ropa del muerto. Se trata de un acto imprescindible para lograr la separación total y evitar el tan temido retorno.

En relación a los adultos éste es el sentido que tienen los ritos funerarios. El difunto o difunta debe ser alejado de los vivos y los parientes cercanos cumplir con las exigencias de guardar luto. Pasado cierto tiempo ya no sólo es temor lo que lleva a recordar a los muertos y celebrarlos el 1 de noviembre sino contar con protectores que les deparen fortuna en sus diferentes quehaceres.

Los niños bautizados, por su parte, si mueren sin desarrollar sus potencialidades sexuales y, por lo tanto, de incurrir en incesto son enterrados como “angelitos”. Es sólo en relación a ellos que la “Gloria” o el “Cielo” se presenta como morada post-mortem. Sin embargo pueden acceder a este destino no porque con el Bautismo hayan sido liberados del “pecado original” sino porque a través de este ritual han accedido a la etapa inicial del proceso de socialización. Es decir, a una etapa donde se les singulariza con un nombre, para la cual han necesitado de padrinos, y que les permite ingresar a una posición en el conjunto social.

Los niños que mueren sin estar bautizados, por el contrario son seres no sociales que no pueden ser enterrados en espacios socializados como los cementerios y sus almas tienen como destino un sitio oscuro cuyas piedras maman por la eternidad.

## 6. El matrimonio y la socialización plena

El tratamiento y creencias alrededor de la muerte según las distintas etapas del ciclo de desarrollo de los individuos ponen de manifiesto que estas últimas son concebidas como un paulatino proceso de socialización donde la plenitud se alcanza con el emparejamiento institucionalizado. Un primer indicador del acceso a la condición adulta es el desarrollo del potencial sexual que puede traer aparejado el incesto y, por lo tanto, el peligro de la condenación. Es por esta razón que los que mueren habiendo llegado a esta etapa son enterrados como adulto. No lo son, sin embargo, porque se considera que las relaciones sexuales sean pecaminosas sino porque los que se involucran puedan estar emparentados entre sí.

Ya desde el siglo XVI los españoles se quedaban impresionados de la liberalidad sexual que se daba entre los andinos al punto que la virginidad de las mujeres era desdeñada por los varones por sugerir la existencia de anomalías que las hacían poco apetecibles. Hoy entre los adolescentes de las comunidades andinas se mantiene la misma liberalidad de antaño siendo el temor al incesto la única restricción que los inhibe. A lo largo del año existen numerosos contextos festivos que propician estos amoríos y las estadísticas señalan que nueve meses después de tales eventos se incrementan los nacimientos de niños. Esto no quiere decir, sin embargo, que los involucrados en estos romances a la larga terminen contrayendo matrimonio. La razón es que no siempre la decisión reposa en los contrayentes. La mayor parte de las veces depende de los padres llegando en algunas partes a reconocerse prácticas donde los últimos en enterarse que se desposarán son los mismos contrayentes. La razón es que el matrimonio en los Andes no sólo une a individuos sino a grupos.

Dada la rígida división del trabajo, con el matrimonio los contrayentes acceden a la plenitud del orden social y sus respectivas familias robustecen sus vínculos. Se trata de un momento muy importante para todo individuo, razón por la cual su consolidación está rodeada de complejas ceremonias que se hacen en sucesivas ocasiones. Una primera es el acuerdo que se sella entre las familias de los novios. A partir de esta primera instancia de legitimización la pareja puede iniciar una convivencia que por lo general se hace en la casa de los padres de la novia. A esta etapa se le denomina en algunas partes *servinakuy* porque el yerno está obligado a servir a su suegro en lo que este último requiera. Su duración es variable dependiendo de la capacidad de acumular el dinero suficiente para celebrar la bendición por la iglesia que es la que conlleva los mayores gastos.

El matrimonio religioso supone el reconocimiento del conjunto de la colectividad comunal. Exige, por lo tanto, de una gran concurrencia que deba ser agasajada y que participe en los múltiples festejos que se organizan entre los cuales adquieren una gran relevancia la entrega de obsequios consistentes en dinero. Luego de los múltiples días que duran estas celebraciones el rango de adultos es adjudicado a la pareja lo que significa que a partir de este momento sus obligaciones no son sólo para el seno familiar sino para el conjunto de la sociedad. Ello explica que sean destinados a pasar ciertos cargos comunales iniciales que sólo están reservados para los recién casados.

A medida que su vida conyugal se inicia poco a poco hacen abandono de la casa de los padres de la novia para forjar una residencia independiente. Seguir mostrando esta dependencia puede acarrearle molestos comentarios al varón y hasta los temidos insultos de “saco largo” o *raka qati* (seguidor de la vagina) que afrentan el rol dominante que debe tener el varón frente a la mujer.

Poco a poco comienzan a llegar los hijos y es muy común desear que el primero que nazca sea mujer. La explicación que dan es que la mujer es *taje* o depósito de alimentos y si se materializa este deseo la recién nacida traerá abundancia al hogar.

Con el nacimiento de los hijos no solamente se incrementa la familia sino los vínculos sociales pues cada vástago debe pasar por distintos ritos de pasaje que suponen la presencia de auspiciadores o padrinos con los cuales se cimientan relaciones de compadrazgo. Primero es el ya mencionado Bautismo, luego el corte de pelo, y dependiendo de cada localidad, otros más que van incrementando la red. Es así que una pareja se va haciendo de una amplia red de personas que han auspiciado rituales para sus hijos pero también de otros a quienes ella ha servido en esta condición. Si su fama como pareja responsable y juiciosa se expande, es solicitada por cantidades de nuevos cónyuges para que apadrinen su matrimonio pues saben que en ellos encontrarán el consejo adecuado para superar las posibles desavenencias que suelen ocurrir.

Cuando los hijos comienzan a casarse una pareja matrimonial por lo general ha llegado al ápice de la expansión de sus redes sociales y también de acumulación de bienes. Luego estos últimos comenzarán a desmembrarse para pasar a manos de los hijos. Esta etapa cumbre de la acumulación de vínculos y bienes es el momento más adecuado para pasar los cargos festivos más onerosos. Se trata de un momento en que sus éxitos se tienen que hacer patentes y al asumir los retos de una obligación pública que recrea la solidaridad de todo el conjunto comunal del que es parte no sólo realiza su

prestigio sino que puede mostrar que sus redes sociales son casi co-extensivas con las del conjunto de la comunidad. Pasado cierto tiempo se convertirá en un “cargo pasado” y como tal en un custodio del orden moral de su sociedad.

## 7. El poder político

Tener una amplia red de relaciones sociales y saberla convocar para determinadas situaciones es un signo de poder y explica por qué el sistema de autoridades tradicionales, conocidos como *varayoqs* o “envarados” o “alcaldes pedáneos”, asume una naturaleza escalonada que progresa con las edades de las personas de peldaños con proyecciones circunscritas a otros más amplios y de mayor jerarquía. En la comunidad de Q’eros, por ejemplo, la jerarquía de posiciones se inicia con los *Collana* que deben dar el ejemplo en toda obra comunal y es ocupada por los recién casados. Luego siguen los alguaciles que son los ayudantes de los regidores y el alcalde, y culmina con el alcalde cuya esfera de responsabilidad es el conjunto de la comunidad. Esta posición es ocupada por personas mayores que como en el caso ya visto de los mayordomos para ocasiones festivas han llegado a la cúspide de la acumulación de vínculos sociales.

En comunidades aisladas como la de Q’eros donde predominan las relaciones de reciprocidad el poder casi unívocamente se deriva de este ensanchamiento de los vínculos sociales lo cual impide la concentración del poder en determinadas familias. Esto último ocurre cuando se entrometen factores exógenos. Las encomiendas, las haciendas, fueron antes algunos de estos factores pero aparte de éstos, que tuvieron un origen en la esfera privada, existen otros provenientes del Estado.

La principal intromisión del lado público en el período republicano viene del hecho que las comunidades son también parte de las demarcaciones políticas que éste ha creado. En consecuencia, como por lo general la circunscripción que se les superpone es el distrito o los anexos de distrito aparte de las autoridades tradicionales, se les agregan los gobernadores o tenientes gobernadores, los alcaldes o tenientes alcaldes, los jueces de paz y algunos más. Adicionalmente, como paulatinamente se les va adjudicando una personería jurídica, siempre y cuando cumplan con ciertos requisitos, que les permite buscar el amparo del Estado, existe otra tanda de funcionarios asociados a esta condición que se les agregan. Es el caso de la Junta de Administración y la Junta de Vigilancia que cuentan con sus respectivos presidentes y varios otros funcionarios.

¿Quiénes devienen en las autoridades de estos marcos institucionales que se originan en el Estado nacional? La respuesta es muy simple, en primer lugar aquellos que califican con los requerimientos que acompañan a las posiciones públicas. Uno muy importante es saber leer y escribir lo que significa que aquellos que puedan aspirar a desempeñar las funciones exigidas tienen que haber pasado por el sistema formal de enseñanza impartido según los cánones del Estado.

A los viejos mecanismos para acceder al poder ahora vemos que se le agrega una nueva variable. Ésta es la educación y en general el conocimiento de las reglas de juego allende el ámbito comunal. Si a estos factores culturales se les añade la capacidad de expandir las redes sociales más allá del ámbito comunal hasta el provincial e, incluso, el departamental o nacional, el poder llega a ser omnímodo. En la práctica han sido circunstancias de esta naturaleza las que están detrás de aquellas relaciones interétnicas, muchas veces conflictivas, que aparecen tan recurrentemente en las novelas de José María Arguedas.

## 8. Relaciones interétnicas

Las relaciones entre pobladores oriundos a las comunidades y otros venidos de afuera no son nuevas. Existen desde la aparición de los estados prehispánicos y la emergencia de aquellos colonos que recibieron el nombre de *mitmac*. Ya en los documentos antiguos vemos que a los primeros se les denominaba *Huaris* y a los otros *Llacuaces*. De los autóctonos se decía que habían emergido de cavidades o *Pacarinas*, ubicadas en el territorio que poseían, que eran agricultores y veneraban a un dios llamado como ellos. Los forasteros, por el contrario, derivaban sus orígenes del lago Titicaca, se les asociaba con la actividad ganadera y con el culto al rayo. Ambos grupos convivían en los pueblos y por tener algunas prácticas un tanto diferentes los extirpadores de idolatrías aconsejaban que se los distinguiera.

Hoy los venidos de afuera son llamados *qala*, *lanchi* pero más comúnmente *misti*. El primero de estos términos alude a desnudo, despojado de ropa, lo cual, dada la importancia social del vestido en los Andes, sugeriría que se les percibiría como no sociales. Correspondientemente la valoración que se les da no es nada positiva. De ellos se dice que llegaron huyendo de la justicia y que aprovechándose de la ignorancia de los comuneros los despojaron de sus propiedades. Unos llegaron al extremo de decirme que no había *mistis* buenos, lo que coincide con la imagen que José

María Arguedas transmite en sus novelas y cuentos sobre estos personajes.

Que valiéndose de un mejor conocimiento de las reglas del juego legal a nivel nacional les haya permitido hacerse de las propiedades de los indígenas es muy plausible. Teniendo mayor poder adquisitivo por participar más intensamente en los mercados extra-locales les daba la capacidad de actuar de prestamistas, particularmente cuando los campesinos pasaban cargos. Al no poder cumplir sus obligaciones a tiempo y haber dado sus propiedades como garantía estas últimas terminaban perdiéndose.

Es que los *mistis* en realidad era un sector social más cercano a los patrones culturales del sistema nacional. No sólo ostentaban apellidos de origen hispánico sino que hablaban el español y el quechua con fluidez aunque este último manejaba un corpus terminológico y una entonación muy distintos al de los autóctonos. Igual sucedía con la música vernácula que entonaban y sumado a todo esto sus redes sociales no se circunscribían a la localidad donde estaban asentados sino que se expandían a nivel de la provincia y hasta del departamento.

Dadas estas características este sector socio-cultural era el más adecuado para ocupar las posiciones políticas asociadas con la demarcación política del Estado. Hasta el gobierno de Juan Velasco Alvarado ellos eran los que casi monopolizaban cargos tales como gobernador, alcalde, juez de paz. Dependiendo su nombramiento de ternas enviadas a las autoridades departamentales, tenían grandes oportunidades de obtener lo que aspiraban por ser estas instancias decisorias eslabones de sus redes sociales.

En buena parte de los departamentos de Ayacucho, Huancavelica y Apurímac, coincidiendo con las características de los antiguos *llacuaces* los *mistis* obtenían sus ingresos económicos principalmente de la actividad ganadera. Particularmente de la crianza de vacunos. No era que tuviesen el deseo consciente de imitar a sus homólogos del pasado sino que dada la orientación tradicional de la agricultura la actividad ganadera era la que con más fuerza había ingresado a los circuitos económicos del mercado por la demanda de carnes rojas y algunos productos lácteos como quesos.

Compartiendo con los indígenas la tendencia hacia la endogamia, ambos grupos terminaron estratificándose en capas sociales que, por semejanza a las existentes en la India, recibieron la denominación de “casta”. No obstante debe precisarse que en el seno de las comunidades los *mistis* constituían una minoría. En Andamarca ellos representaban el 3 o 4% del total de familias, pero se les identificaba fácilmente porque sus residencias tendían a concentrarse en la plaza o en una calle central donde pululaban los establecimientos comerciales. Por todas estas consideraciones a pesar

de que su establecimiento en la zona venía de tiempos inmemoriales, nunca perdían su identificación como foráneos y, como tales, la conservación de un cierto barniz de ilegitimidad.

Tan acendrada es esta oposición entre lo local y lo foráneo que por lo general peruanos provenientes de la costa, particularmente de los barrios residenciales de Lima, no son reconocidos como compatriotas por los pobladores andinos aun presentando sus documentos de identificación. Para estos pobladores estos peruanos al igual que un norteamericano o europeo son “gringos”. La peruanidad deviene, por lo tanto, en un patrimonio de ellos no de los que se asocian con los valores de los segmentos más altos que son vistos como “blancos” y ricos y provenientes de los barrios residenciales de la capital.

Con la pérdida de popularidad de los viejos partidos políticos y el advenimiento de independientes, a partir de 1990 se ha visto cómo estas consideraciones de corte étnico han estado cada vez más presentes en las elecciones presidenciales del Perú. Por ejemplo es notorio que en la confrontación entre Mario Vargas Llosa y un desconocido rector de la Universidad Agraria la Molina, de origen japonés este último recibió un masivo apoyo de los departamentos y provincias más andinos del país. Parecía como si se hubiera querido castigar el cosmopolitanismo del escritor convalidando la prédica de los adversarios que era el candidato de los ricos y blancos mientras que su rival era el “chinito que iba acompañado de cholitos”. Últimamente también se ha visto algo semejante, pues mientras Humala recibió una mayoritaria adhesión de departamentos y provincias andinas, Alan García apenas si lo pudo ganar con el apoyo del Departamento de Lima, otros departamentos costeros del norte y los peruanos afincados en el extranjero. Cinco años atrás, en cambio, Toledo manipulando conscientemente su origen indígena, logró triunfar atrayendo a los mismos contingentes que votaron por Humala, pero además a los que reconocían su valor como demócrata por su denodada lucha contra el fujimorismo.

Esta tendencia mesiánica a votar más por personas que por partidos políticos sólidamente constituidos traduce una falta de participación en cauces extra-locales de la vida política nacional. Incluso los sindicatos que antes pudieron cobijar a pobladores de las comunidades campesinas han perdido prestigio. En su lugar algunas organizaciones de corte indianista, como las que existen para los grupos amazónicos y para los indígenas de otras partes del mundo, tratan de abrirse paso pero sólo han alcanzado cierto éxito entre los aimaras del sur del Perú y muy tíbicamente entre los Ancaras de Huancavelica. La verdad que para la mayor parte de indígenas andinos no existen organizaciones extra-comunales sólidas sean políticas o



de otro índole que los aglutinen. Como correlato su participación en la política nacional es muy precaria y en todo el período republicano sólo una persona, concretamente una aimara, ha podido llegar al Congreso de la República.

### 9. La esfera mágico-religiosa

A la par del poder que otorga la amplitud de las relaciones sociales o el conocimiento de las reglas de juego de la sociedad más global, una fuente adicional son las creencias mágico-religiosas que han permitido la continuidad de ciertos especialistas que pueden curar enfermedades así como también ocasionarlas, predecir el futuro, descubrir los robos y muchas otras cosas más. En el Cusco reciben nombres como *Alto Misayoa*, *Kuraq Aculli* y unos más. En Ayacucho se les conoce como *Pongo*, *Auqui*. Entre los aimaras el más común es *yatiri*. Aparte se les adjudica términos derivados del español como “curanderos”, “curiosos”, “hueseros”, “comadronas”, etc.

Aunque es frecuente la presencia de factores hereditarios, en lo que verdaderamente se hace hincapié es en que las habilidades son innatas y se descubren de acuerdo a situaciones fortuitas como sobrevivir a la caída de un rayo, o de una enfermedad o accidente mortal, o recibir revelaciones en los sueños. Por lo general, estas circunstancias ocurren cuando se es muy joven por lo que una vez consciente de sus potencialidades se busca a un maestro para que lo entrene. El período de aprendizaje es variable pero por lo general se accede a una gran reputación cuando se llega a la madurez.

En el mundo andino los especialistas en estos menesteres son muy numerosos y variados. Obviamente si son populares es porque mucha gente cree en ellos y participa de un sistema de creencias mágico-religiosas vinculadas al bienestar de las personas que no son parte del aparato conceptual que maneja la medicina académica. Enfermarse por pensar que los ha atrapado la tierra, o les han robado el alma, o han sufrido un gran susto o una gran vergüenza, no son causas para las cuales los médicos del sistema formal estén preparados a tratar. Menos son terapias como frotar un cuy, o un huevo, hacer ofrendas a la tierra u otras divinidades, o jalarle los pelos a un paciente o beber pócimas donde hay culebras, y otros ingredientes de naturaleza semejante o plantas medicinales. Sin embargo, si las personas se enferman bajo las causales señaladas y no las tratan con los procedimientos correspondientes, se llegan a morir.

Pero acudir a curanderos, que en el Perú lo hace un altísimo porcentaje de la población, no quiere decir desconocer las bondades de la medici-

na académica. Los médicos, cuando los hay, son siempre bienvenidos en las comunidades campesinas, sin embargo como no siempre están a mano y muchos no comprenden la naturaleza de sus enfermedades vernáculas optan por ir a los curanderos.

### 10. La encuesta y el orden de presentación de los datos

A estas características de los indígenas andinos podríamos sumarles varias otras derivadas de sus tradiciones orales, canciones, bailes, hábitos culinarios, juegos, ritos públicos y privados que, como en el caso de la encuesta para los mapuches, serían muy útiles para ayudar a esclarecer la identidad de los pueblos andinos pero por el momento he preferido caracterizar a los indígenas andinos del Perú valiéndome de ciertos rasgos estructurales que ayudan a explicar la permanencia de valores étnicos heredados del pasado. Entre éstos he destacado la presencia de ciertos indicadores que dan cuenta de la importancia de las relaciones de parentesco, de las relaciones de reciprocidad y de la vigencia de aparatos conceptuales sustentados en premisas mágico-religiosas sobre los que se montan y adquieren más sentido otros, estudiados por el folklore, que han sido vistos como reliquias deshilvanadas del pasado.

No obstante, si a estos herederos andinos del pasado prehispánico, excluyendo a los aimaras, se les pregunta por su afiliación étnica, no saben qué responder. Dependiendo de distintos contextos, ellos podrán reivindicar que son *runas*, que es un término quechua equivalente a ser “humano”. Más inclusivamente destacarán su afiliación a la comunidad donde pertenecen, o al distrito, la provincia, el departamento y finalmente se reconocerán como peruanos. En este sentido están muy lejos de los mapuches, de las etnias amazónicas y también de algunas etnias andinas del Ecuador. Sea porque la historia de este último estuvo menos expuesta a los procesos homogeneizadores que impactaron en el Perú, lo cierto es que grupos como los otavalos y cañaris todavía son visibles y reivindican su condición de etnias.

Pero si bien los andinos del Perú presentan una problemática diferente a los grupos del párrafo anterior, una aproximación como la que he intentado me parece que puede ayudar a entender más claramente los datos de encuestas como la de los mapuches. Correspondientemente me he permitido reordenar la multiplicidad de preguntas distinguiendo en primer lugar aquellas de naturaleza descriptiva, como pueden ser la edad, los estudios,

etc., de aquellas que implican dar una opinión; y, en segundo lugar, tratar de verlas bajo una secuencia donde se empieza por aquellas que aluden al manejo de expresiones culturales muy íntimamente vinculadas con la condición de mapuche como el idioma y ciertos rituales y prosiguiendo con otras que traducen algunos aspectos de sus sistemas sociales como los apellidos, las prácticas matrimoniales, la transmisión de bienes y la cooperación recíproca.

El haber seleccionado a 1.487 mapuches y haberlos cotejado con otros 1.487 no-mapuches que viven en áreas aledañas me ha parecido una magnífica idea para poder controlar mejor las peculiaridades propias de los mapuches. Sin embargo, siendo estas poblaciones muy cercanas entre sí, y por lo tanto con grandes posibilidades de influirse mutuamente, quizá un mejor control de la información se hubiese conseguido comparando los resultados con otros 1.487 no-mapuches seleccionados de áreas más distantes.

Comprendo que esto último quizá hubiese significado complicar esta encuesta que, como se puede apreciar, ya es bastante abultada sino también los múltiples cruces que pueden realizarse. Al respecto hay que destacar que no sólo se ha trabajado una muestra bastante representativa del conjunto poblacional mapuche (que al parecer está cerca de los 600.000 o cerca de un 5% del total de la población de Chile) sino también de aquellos que están repartidos entre ámbitos urbanos y rurales y entre las regiones donde alcanzan un mayor predominio. Además se han añadido variables como género, edades y años de escolaridad.

Un indicador significativo de los cambios que se ha operado en el pueblo mapuche es que según el censo del 2002 un 61% de esta etnia vive en medios urbanos y sólo el 30% en los rurales. No obstante, en la Araucanía que es la región donde están más concentrados el 25,6% vive en el campo mientras que el 9,3% en la ciudad. En la X Región también los que viven en el medio rural ganan ligeramente a los que habitan ámbitos urbanos (10,3% a 8,3%). Sólo en la VIII Región los que residen en localidades urbanas tienen un mayor porcentaje en relación a los que radican en el campo. Los primeros representan un 6,3% y los segundos un 2,8%.

Pero lo más asombroso es el altísimo porcentaje de mapuches que han migrado a la capital. El que sean un 37% los hace incluso un poco más mayoritarios de los que decidieron permanecer en la región de origen más importante donde son el 34,9%. Como ocurre frecuentemente con este tipo de migraciones una vez en la ciudad los hombres se dedican al comercio y las mujeres a los servicios como se puede ver en el censo del 2002.

CUADRO N° 1: PROPORCIÓN REGIONAL DE LA POBLACIÓN MAPUCHE

Región	Población mapuche Total	Población mapuche Urbana	Población mapuche Rural
Del Bío-Bío	9,1%	6,3%	2,8%
De la Araucanía	34,9%	9,3%	25,6%
De Los Lagos	19,0%	8,7%	10,3%
Metropolitana de Santiago	37,0%	36,4%	0,5%
Total	100%	60,7%	39,3%

\* Población de 18 años y más Censo 2002, Instituto Nacional de Estadísticas.

No obstante, el que todavía permanezcan en el campo en la IX Región en un gran porcentaje podría tener como consecuencia que la Araucanía esté deviniendo en la principal fuente de recreación de su cultura como veremos a continuación.

Un primer efecto que parecen haber tenido los grandes cambios a los cuales ha estado expuesta la sociedad mapuche es que muchos de sus miembros han perdido el conocimiento de su idioma. Según la encuesta, un 56% de la muestra ni la habla ni la entiende y para que se vea el efecto de la migración a las ciudades el 64% de éstos radica en medios urbanos. Es sólo en la IX Región donde se concentra la mayor parte de la población que lo habla la que, como hemos visto, es la de mayor número de mapuches en el campo. Sin embargo un indicador de su proceso de debilitamiento es que sólo un 18% lo hable todos los días y que principalmente lo hagan los que tienen baja escolaridad. Además es interesante observar que el principal estímulo para practicarlo sean los abuelos y que la diferencia por sexo no sea muy significativa aunque pareciera que los varones lo practicasen más.

En relación al conocimiento de ciertos rituales de honda raigambre mapuche, el más conocido y que ejerce mayor atracción es el rito de curación conocido como machitún, que es seguido por el *palin*, un juego parecido al jockey, y el *nguillatun*, un ritual propiciatorio que se realiza durante la cosecha. A estos tres rituales les sigue no tan distanciada la celebración del año nuevo mapuche conocido como *wetrinpantu* y más alejados la ceremonia fúnebre llamada *eluwun*, el otorgamiento de nombres por el abuelo paterno a jóvenes de cinco años conocido como *lakutun* y el rapto de la novia denominado *ngapin*.

Sin embargo, cuando se les pregunta sobre su participación en estos rituales en relación al primero de los nombrados más arriba, el 70,7% dice

que nunca ha participado, con respecto al segundo, 74,0%, al tercero, 59,6%, y en relación a los restantes como el *wetripantu*, 71,2%, y del resto ni se pregunta. Pero así como no asisten a estos rituales, el 77,4% tampoco acude mayormente donde los chamanes conocidos como “machi”; el 73,5% no va a las faenas colectivas llamadas *mingako* y el 80,3% no acude al *longko* o jefe.

Lo que sí llama la atención es que el 77,4% no acuda al *machi* sin embargo cuando en la 7ª pregunta se indaga por la confianza ante ciertas instituciones sobre este personaje 39,8% dice que no sabe, 13,5% manifiesta tenerle mucha confianza, 16,8% bastante confianza, 11,2% poca confianza y 13,0% nada de confianza. Ante estos resultados contradictorios cabría preguntarse entonces ¿son tan pocos los que acuden a este personaje generalmente equiparado con un chamán?

En lo concerniente al conocimiento y representatividad que les otorgan a determinadas organizaciones mapuche tampoco se advierte que haya mucha compenetración en ellas. De Ad Mapu un 73,5 no la conoce y del 21,8% que la conoce 46,3% aduce que no lo representa. En el caso del Consejo de Todas las Tierras 53,4% no lo conoce y del 41,6% que lo conoce 39,9% afirma no lo representa. Con respecto a la Coordinadora Arauco-Malleco, 62,4% no la conoce y del 32,7% que la conoce 53,3% sostiene que no lo representa. En cuanto a Identidad Territorial Lafkenche, 76,3% no la conoce y del 18,6% que sí la conoce 46% considera que no lo representa. Sobre el Consejo Pu Werken Lof Budi 80,9% de la muestra no lo conoce y del 13,9% que sí lo hace 51,5% asevera que no lo representa. En lo relativo a la Asociación Ñancuqueo de Lumaco, 80,1% no la conoce y del 14,9% que sí lo hace 47% aduce que no lo representa. Y, finalmente, de Kallfülkán, 83,5% no la conoce y del 11,2% que dice conocerla 55,9 responde que no lo representa.

Sin embargo en relación a este último punto pareciera que hay mínimas discrepancias pues cuando en la pregunta 7 se solicita que respondan sobre la confianza que se les tienen a determinadas instituciones como Ad Mapu, entre los que afirman no saber y los que no contestan suman 69% y 6,1% expresa tenerle mucha confianza, 10,9% bastante, 7,8% poca y 6,2% nada. Lo que significa que según esta pregunta 24,9% conocería a la institución y no sólo 21,8% como en la respuesta anterior. Con respecto al Consejo de Todas las Tierras esta vez 44,9% dice no saber y 2,4% no contesta mientras que en el caso anterior 53,4% decía no conocerla, y así sucesivamente estas pequeñas discrepancias se repiten con las otras instituciones.

En vista que algunos estudiosos como Aldo Mascareño (2007) piensan que no hay mayores diferencias con la cultura de los no-mapuches

salvo en el plano político, creo que hubiese sido pertinente que al menos el rubro correspondiente al machi se hubiese hecho extensivo a los no-mapuches. Asimismo es plausible que si se hubieran añadido otros indicadores como consumo de determinadas comidas, formas de cocción, enfermedades y sus respectivos tratamientos, obligaciones de guardar luto y otros más, nuevos contrastes hubieran emergido. Sin embargo comprendo que añadir demasiadas variables hubiese complicado más la encuesta. Por lo demás me parece que las diferencias que se advierten en el manejo del idioma y en el conocimiento de distintas costumbres son indicadores suficientes que dan cuenta de las peculiaridades del grupo que reivindica una condición llamada mapuche. Al menos han sido muy útiles para que Ignacio Irrarázaval y María de los Ángeles Morandé (2007) hayan podido establecer la existencia de grados de intensidad en la pertenencia a la cultura constituyéndose los de alta en paradigmas de la condición mapuche contemporánea.

Sin lugar a dudas un factor importante que recrea la condición mapuche al igual que la andina, en el caso peruano, es la convivencia en comunidades. En consecuencia no es de extrañar que el grupo de mayor intensidad mapuche sean los que se afincan en estos ámbitos. Lo que sería importante averiguar es el porqué se diluye tanto cuando se internan al mundo urbano. ¿Existen canales para estimular la interacción entre mapuches en este espacio? En el Perú existen numerosos empezando con los clubes deportivos, las cofradías, la celebración de fiestas patronales, etc. Quizá se podría pensar en algo equivalente para el caso de los mapuches o haber introducido una pregunta que midiese la interacción de mapuches con mapuches y no mapuches.

En el Perú, y en otras partes de Latinoamérica, un buen indicador de la recreación de la identidad cultural de un grupo étnico son las alianzas matrimoniales, particularmente si son endogámicas en relación a las comunidades, a la región o al grupo étnico. Si bien la encuesta incluye varias preguntas relevantes que versan sobre este tema, todas son de opinión. Creo que hubiera sido interesante preguntar a cada encuestado emparejado por la localidad de origen de él y de su compañera así como la de sus padres para determinar variantes generacionales. Quizá a este nivel se hubieran dado mayores contrastes con los no-mapuches. También hubiese sido interesante, a modo de control, no haber preguntado sólo a los mapuches sobre la opción residencial (donde se ve una ligera preferencia por la uxorilocalidad) luego del matrimonio sino también a los no-mapuches.

De hecho, el que un número tan alto de mapuches lleve dos, tres y hasta cuatro apellidos de su tradición cultural sugiere haber existido un gran nivel endogámico que no guarda correspondencia con las tendencias

exogámicas que asoman en las respuestas a las preguntas de opinión. Que este patrón puede estar rompiendo se deja entrever en el hecho que en el grupo de edad entre 18 y 24 años el porcentaje de los que tienen cuatro o tres apellidos mapuches decrece y que a medida que se tiene más edad aumenta.

Por otro lado llama la atención que los encuestados reivindiquen en un alto porcentaje una condición mapuche pero cuando se les pregunta por su pareja estos altos porcentajes se desplacen a una condición chilena ¿Será porque es prestigioso estar emparejado con alguien integrado a la sociedad chilena? Si éste es el caso, entonces hay una consonancia con sus respuestas a favor de la exogamia.

El mundo mapuche pareciera, pues, despertar sentimientos ambivalentes, particularmente cuando el contraste es entre lo urbano y lo rural. Llama la atención que cuando en la pregunta 30 se compara sobre el bienestar de los mapuches en el campo y en la ciudad 64,5% afirma que los del campo están mejor que los de la ciudad pero cuando en la pregunta 27 se le pregunta al encuestado si le gustaría ir a la ciudad la mayoría responde entre sí me gustaría mucho y sí me gustaría. Igual sucede cuando en la 28 y 29 esta misma información es buscada en relación a los hijos varones y mujeres.

Es tal la atracción que ejercen las ciudades que en la pregunta 63 el 40,3% cree que tarde o temprano los jóvenes se irán y 31,2% piensa que desearían irse de la comunidad pero si se quedan es porque no tienen otra alternativa. Sólo el 24,9% está interesado en quedarse sólo porque la valoran.

Aunque en las preguntas relativas a discriminación en distintos contextos (31) sus respuestas no muestran que ellos sientan una discriminación muy marcada, pudiera ser que en el fondo lo que los impulsa a buscar una mayor identificación con el conjunto nacional y con sus ámbitos más cercanos podría deberse a ciertos sentimientos de minusvalía, como ocurre con los indígenas andinos del Perú, por ser mapuches.

Es común que culturas marcadamente discriminadas por los grupos dominantes de los Estados nacionales a los que pertenecen se avergüencen de sus propias tradiciones y las traten de disimular para no ser estigmatizados. Sin embargo cuando el ser étnicamente diferente acarrea beneficios políticos y económicos, gracias a un contexto internacional que favorece el derecho a ser diferente, puede ocurrir que avergonzándose todavía de algunas de sus tradiciones reivindiquen otras que se acomodan a los gustos de aquel contexto internacional.

Creo que una circunstancia de esta naturaleza es la que está detrás de aquel deseo de los mapuches de conservar su cultura por un lado y, por otro, de integrarse a la identidad cultural chilena como bien lo advierten Ignacio Irarrázaval y María de los Ángeles Morandé.

Dada la existencia de un contexto internacional favorable al reconocimiento de los derechos humanos, y en particular de las minorías étnicas, que promueve la creación de un fondo indígena, de convenios como el 169, etc., proclamarse descendientes de las poblaciones que existieron en la época prehispánica tiene sus ventajas. Más aun es el caso cuando los Estados nacionales se hacen eco de estas tendencias del mundo globalizado y para reafirmar sus renovados sentidos democráticos buscan legislar sobre las diferencias y reparar las asimetrías que pudieron ocurrir en el pasado. Obviamente no todos los miembros del grupo indígena son conscientes de estos nuevos resquicios que se les abre. Algunos que han podido trascender el localismo imperante pueden alcanzar a serlo muchas veces con el apoyo de sacerdotes, políticos u ONG. Éste fue el caso de la federación Shuar en Ecuador que se organizó en 1964 bajo el estímulo de los salesianos y para varias de las organizaciones indianistas que agruparon a las etnias de la Amazonía peruana. Para el caso de los mapuches es mi impresión que Ad Mapu, el Consejo de Todas las Tierras, la Coordinadora Arauco Malleco estuvieron estimuladas por agrupaciones de izquierda surgiendo por 1983 en un momento de fragor político.

Por consiguiente no le falta razón a Aldo Mascareño (2007) cuando sostiene que es en la esfera política donde las diferencias étnicas adquieren una gran relevancia, sin embargo, aunque muchas de estas diferencias puedan ser construidas al estilo de lo que nos habla Benedict Anderson (1983), si no existiera una cierta presencia de aquel pasado que permite a Irarrázaval y Morandé establecer grados de intensidad en la permanencia de la cultura mapuche, tampoco tendría mayor eco aquel discurso político, muchas veces radicalmente contestatario, moldeado por la globalización.

En realidad los mapuches tienen el privilegio de ser prácticamente la única etnia chilena con la cual se contrasta el Estado chileno. Las otras que existen, como los aimaras, no son mayormente significativas. Esta circunstancia la hace muy diferente a cualquiera de las etnias en el Perú y de otros países latinoamericanos. Obviamente tiene en común con todas ellas el no haber estado exenta de una buena dosis de discriminación y, posiblemente, de una gran pobreza económica que se ve en la precariedad de los servicios con que cuentan. Pero por otro lado difícilmente en estas etnias porcentajes tan altos de sus poblaciones tengan televisores en colores y celulares.

Mi impresión es que gracias a la mencionada posición privilegiada de la que gozan, y quizá a cierta dosis de individualismo de su acervo



cultural, su interacción con el conjunto nacional ha sido más intensa, lo que puede haber facilitado un grado mayor de absorción de las reglas de juego de aquel conjunto que otras etnias latinoamericanas.

Sin embargo siguen siendo mapuches y al parecer lo serán por un buen tiempo mientras parte de ellos sigan todavía vinculados a un régimen de comunidades que favorezcan las interacciones interpersonales y valoren el legado cultural de los ancestros. Pero aquel 40% que todavía vive en estos conglomerados rurales ¿hasta cuándo lo seguirá haciendo? Todo depende de una revaloración de ese estilo de vida en tanto se logre descubrir que pueden adecuarse a la modernidad en condiciones más óptimas de las que han tenido. Esto significa que más allá de adquirir celulares o televisores en colores deberán mejorar significativamente su infraestructura doméstica, la calidad de sus servicios educativos y sanitarios y desarrollar actividades económicas que alcancen cauces adecuados para participar con holgura en las redes comerciales nacionales e internacionales.

Reconciliar la modernidad con la tradición no es una entelequia. Muchos pueblos lo han logrado. Recientemente vemos que una tribu norteamericana como los seminola ha pagado más de 900 millones de dólares por la cadena Hard Rock. Es cierto que en Sudamérica la tradición colonialista impone retos más difíciles a los pueblos indígenas pero, por otro lado, la globalización, aparte de abrir nuevas posibilidades a estos grupos en el campo político, pone al servicio también otros medios como recursos tecnológicos que bien manejados pueden traer consecuencias positivas insospechadas.

Según la encuesta preparada por el Centro de Estudios Públicos, los mapuches si bien en conjunto mantienen altos grados de pobreza parecen marchar claramente hacia una modernización acelerada donde todavía se da un cierto equilibrio entre sus sentimientos de ser mapuches y ser parte del conjunto nacional chileno. Sin embargo, para mayor seguridad en los resultados obtenidos pienso que se debería completar este estudio con una encuesta aplicada a igual número de personas no-mapuches pero que se encuentran en áreas más alejadas. Asimismo no estaría de más confrontar estos resultados con los de alguna etnografía contemporánea detallada que haya contemplado aspectos como los que he ventilado en relación a los pueblos andinos. Si todavía no se ha hecho, valdría la pena intentarlo pues ello supondrá un mejor control de la información a través de interacciones interpersonales con permanencia en el tiempo que es un requisito indispensable para ganarse la confianza de los informantes y afinar el talento indagador.

## BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, Benedict: *Comunidades Imaginadas*. FCE, 1993.
- Centro de Estudios Públicos (CEP): “Estudio de Opinión Pública: Los Mapuche Rurales y Urbanos Hoy. Mayo 2006”. Santiago: CEP, 2006.
- Fuenzalida, Fernando: “Poder, Raza y Etnia en el Perú Contemporáneo”. En Fernando Fuenzalida, Enrique Mayor, Gabriel Escobar, *et al.*, *El Indio y el Poder*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1970.
- Garcilaso de la Vega, Inca: “Los Comentarios Reales de los Incas”. En *Obras Completas del Inca Garcilaso de la Vega*, T. II. Biblioteca de Autores Españoles, 1960.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE): “Censo 2002”. Santiago, INE.
- Irarrázaval, Ignacio y María de los Ángeles Morandé: “Cultura Mapuche: Entre la Pertenencia Étnica y la Integración Nacional”. En *Estudios Públicos*, 105 (verano 2007).
- Mascareño, Aldo: “Sociología de la Cultura. La Deconstrucción de lo Mapuche”. En *Estudios Públicos*, 105 (verano 2007).
- Mauss, Marcel: “Ensayo sobre los Dones”. En Marcel Mauss, *Sociología y Antropología*. Ed. Tecnos, 1971.
- Palomino, Salvador: *El Sistema de Oposiciones en la Comunidad de Sarhua*. Lima: Ed. Pueblo Indio, 1984.
- Titu Cusi Yupanqui: *Relación de la Conquista del Perú*. Lima: Ediciones de la Biblioteca Universitaria, 1973. □

## **¿ESTABILIDAD DEL EMPLEO O DEL INGRESO? ANÁLISIS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN CONTRA EL DESEMPLEO EN CHILE<sup>1</sup>**

**Kevin Cowan**

En Chile un 70% de los trabajadores tiene miedo a perder su fuente de trabajo. Este temor está bien fundado si se considera que en Chile uno de cada cuatro puestos de trabajo se destruye o se crea cada año. A diferencia de los países desarrollados, sin embargo, la ausencia de una red de protección social lleva a que muchos de estos cambios de empleo se traduzcan en fuertes caídas en el ingreso familiar. ¿Cómo evitar este costo? La solución más común en países en desarrollo son las indemnizaciones por años de servicio. Esta política otorga un seguro al trabajador formal, pero le resta flexibilidad a la

---

KEVIN COWAN. Ph.D. en Economía, MIT. Actualmente se desempeña como economista senior del Banco Central de Chile.

<sup>1</sup> Este artículo fue escrito mientras el autor trabajaba en el Departamento de Estudios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y se basa extensamente en Cowan y Micco (2005). Agradezco la valiosa colaboración de María Cristina Betancourt, María Eugenia Genoni, Erwin Hansen y Dany Jaimovich en la preparación de este documento. Agradezco también los comentarios de Eduardo Engel, Felipe Sáez y a los participantes del Taller de Creación de Empleo organizado por Expansiva y del Seminario de Seguro de Cesantía organizado por la SAFP. Las opiniones expresadas en este artículo son de exclusiva responsabilidad del autor y no representan las del Banco Central de Chile.

empresa para enfrentar cambios en la demanda y productividad, lo que a la larga se traduce en menos empleos y salarios más bajos. Este trabajo analiza el sistema de indemnizaciones existente en Chile a la luz de datos recientes de rotación laboral, así como los efectos sobre el ingreso de los hogares que puede significar esta alta rotación. A la luz de este análisis se proponen una serie de cambios al mecanismo de indemnizaciones y al sistema de seguro de desempleo.

## I. Introducción

La inestabilidad laboral siempre está presente cuando se les pregunta a los chilenos por sus principales temores. Es así como la encuesta de opinión Latino Barómetro encuentra que en Chile el 70% de los trabajadores tiene miedo a perder su fuente de trabajo. Este temor está bien fundado. En países con una red de seguridad social precaria, los periodos de desempleo del jefe de hogar llevan a fuertes caídas en el ingreso familiar que se traducen en una contracción del consumo, mora en los pagos de la vivienda y de seguros médicos, caída de la autoestima del jefe o jefa de hogar y, en algunos casos, a la deserción escolar. En este último caso, la pérdida del empleo puede tener consecuencias permanentes para la familia.

Los mercados laborales se caracterizan por una alta rotación de puestos de trabajo. De acuerdo a cifras recientes de la OIT, en Chile uno de cada cuatro puestos de trabajo se destruye o se crea cada año. Estudios recientes, tanto para países desarrollados como para Chile, muestran que parte importante del crecimiento de la productividad, y por ende de los salarios, se debe al proceso de reasignación de puestos de trabajo que permite el movimiento de trabajadores desde firmas menos productivas a aquellas más eficientes. Al mismo tiempo, esto lleva a que muchos trabajadores deban pasar por periodos de desempleo, independientemente del ciclo económico agregado. A lo anterior se suma el hecho de que en Chile los salarios son rígidos a la baja. Ante un *shock* negativo de demanda agregada, como el experimentado en 1998, una parte importante del ajuste del mercado del trabajo recae en el empleo. En vez de repartir el costo del ajuste en bajas salariales para todos los trabajadores, el mercado laboral chileno lo concentra en aquellos que pierden su trabajo.

En este trabajo se presenta y discute la evidencia nacional e internacional de los beneficios y costos de la alta rotación de trabajadores. Por el lado de los beneficios se examina la literatura teórica y empírica que analiza el efecto que tiene la reasignación de empleos en el crecimiento de la pro-

ductividad agregada. Por el lado de los costos, se estudia el impacto de una alta rotación, y por ende de la inestabilidad laboral, en el bienestar de los hogares. En particular, se estudia el impacto del desempleo del jefe de hogar en el ingreso familiar, y específicamente la existencia de mecanismos de “autoseguro” o de transferencias públicas y privadas que permitan suavizar la caída de ingresos que genera el desempleo del jefe de hogar. Por último, tomando en consideración este análisis de los costos y beneficios de una alta reasignación de trabajadores, se discuten políticas públicas para enfrentar el problema de la inestabilidad de los ingresos de los trabajadores. En el óptimo, estas políticas deberán proveer de un seguro de desempleo a los hogares, minimizando las distorsiones en el crecimiento de la productividad<sup>2</sup>. En particular, se discuten cambios al mecanismo de indemnizaciones por años de servicio y al sistema de seguro de desempleo que opera actualmente en Chile.

## II. Rotación en el mercado de trabajo

Una creciente literatura —basada en datos micro-económicos a nivel de plantas o individuos— ha enfatizado que los cambios netos en el empleo capturan sólo una parte (pequeña) de la dinámica total del empleo, y esconden una alta rotación de puestos de trabajo entre sectores y firmas, y una aún mayor rotación de trabajadores. En cualquier periodo de tiempo, hay tanto plantas que están aumentando sus puestos de trabajo (creación de puestos de trabajo) como plantas que los están disminuyendo (destrucción de puestos de trabajo). Sobre esta rotación de *puestos de trabajo* hay un movimiento adicional de *empleo* que se genera cuando distintos individuos se mueven entre los puestos de trabajo que ya existen en la economía. El resultado es un mercado de trabajo extremadamente dinámico, donde una fracción importante del empleo debe ser reasignada en cada periodo. Inevitablemente, en una fracción de estos movimientos entre puestos de trabajo (o cambios de empleo) el trabajador debe pasar por un periodo de desempleo. Recordemos que el mercado de trabajo —producto tanto de la heterogeneidad de los trabajadores y de los requisitos de cada puesto de trabajo como de la ausencia de información perfecta— se caracteriza por un proceso de búsqueda, donde sólo una parte del stock de desempleados y vacantes logran contratos de empleo en cada periodo<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Además, desde una perspectiva conceptual, se analiza cómo medidas que neutralizan la caída de los ingresos durante el desempleo ayudan a incrementar la eficiencia del *match* entre trabajadores y empleos, aumentando tanto la eficiencia como el nivel de empleo.

<sup>3</sup> Para una discusión amplia de este tema ver Pissarides (2000).

La Tabla N° 1 muestra la creación, destrucción y rotación de puestos de trabajo (como porcentaje del empleo total) para una muestra de países desarrollados, latinoamericanos y Chile. Para Chile se muestran datos de la OIT (2004) para el empleo en las firmas cubiertas por la Asociación Chilena de Seguridad (ACHS). Durante el periodo 1996-2002, el empleo en Chile cayó en promedio a una tasa de 0,3% al año. En este mismo periodo se crearon nuevos puestos de trabajo a una tasa de 12,9%, mientras que cada año se destruyó un 13,2% de los puestos de trabajo existentes. El resultado es una rotación total de puestos de trabajo del 26,2% por año, dos órdenes de magnitud mayor que el cambio en el empleo neto. Esta cifra indica que uno de cada cuatro puestos de trabajo se crea o desaparece cada año. La cifra de rotación de puestos de trabajo es similar a la observada en Brasil, México y a la muestra de países desarrollados para los cuales existen datos de rotación.

Se puede descomponer la creación de puestos de trabajo en dos: las expansiones de plantas existentes y la entrada de nuevas plantas al mercado. Como muestra la Tabla N° 1, cerca del 16% de la creación de empleo en Chile se debe a la entrada de nuevas plantas. En forma análoga, se puede descomponer la destrucción de empleo en reducciones del tamaño de las plantas que continúan operando y cierre de plantas. En Chile, aproximadamente una cuarta parte de la destrucción de empleo se debe al cierre de plantas. Este punto es importante al discutir políticas que buscan paliar la caída de los ingresos durante el desempleo, en particular es importante al momento de evaluar las indemnizaciones por años de servicio. Para un 25% de los puestos de trabajo que se destruye no existe un empleador que continúe en operaciones luego del despido de los trabajadores.

La rotación de trabajadores está estrechamente ligada a la rotación de puestos de trabajo. De hecho, el menor valor entre la creación y destrucción de puestos de trabajo es el piso para la rotación de trabajadores. Sobre este piso está el flujo de trabajadores que se origina al reemplazar un trabajador por otro en un mismo puesto de trabajo. A pesar de que no contamos con datos de rotación de trabajadores para Chile, la evidencia internacional muestra que, en la mayoría de los casos, la rotación de trabajadores es por lo menos dos veces mayor que la rotación de puestos de trabajo (Figura N° 1).

Hay una alta heterogeneidad en la rotación de puestos de trabajo dentro de la economía. En primer lugar, hay diferencias sustanciales en la rotación de puestos de trabajo en los distintos sectores de actividad económica (Tabla N° 2). La rotación en el sector construcción es la más alta. Otros sectores donde la rotación es relativamente alta son agricultura, caza y pes-

TABLA N° 1: FLUJOS DE EMPLEO (PARA TODA LA ECONOMÍA)  
(Promedio anual como % del empleo)

País	Canadá	Nueva Zelandia	EE.UU. <sup>a</sup>	Francia	Alemania	Italia	Dinamarca	Finlandia	Suecia	Estonia	Brasil <sup>b</sup>	Chile <sup>c</sup>	México <sup>d</sup>
Cambio neto	2,6	-4,1	1,5	0,7	1,5	1,2	2,2	-1,6	-0,1	-3,2	1,1	-0,3	6,0
Creación bruta	14,5	15,7	11,4	13,9	9,0	12,3	16,0	10,4	14,5	9,7	16,0	12,9	19,5
Entrada	3,2	7,4	7,2	7,2	2,5	3,9	6,1	3,9	6,5	7,2	7,2	2,3	7,3
Destrucción bruta	11,9	19,8	9,9	13,2	7,5	11,1	13,8	12,0	14,6	12,9	14,9	13,2	13,5
Salida	3,1	8,5	7,0	7,0	1,9	3,8	5,0	3,4	5,0	22,6	5,0	3,1	4,2
Rotación	26,4	35,5	21,3	27,1	16,5	23,4	29,8	22,4	29,1	22,6	30,9	26,2	33,0

*Notas:*

<sup>a</sup> Para EE.UU. la OECD reporta los siguientes valores: Neto 2,6, Creación 13, Entrada 8,4 y Salida 7,3.

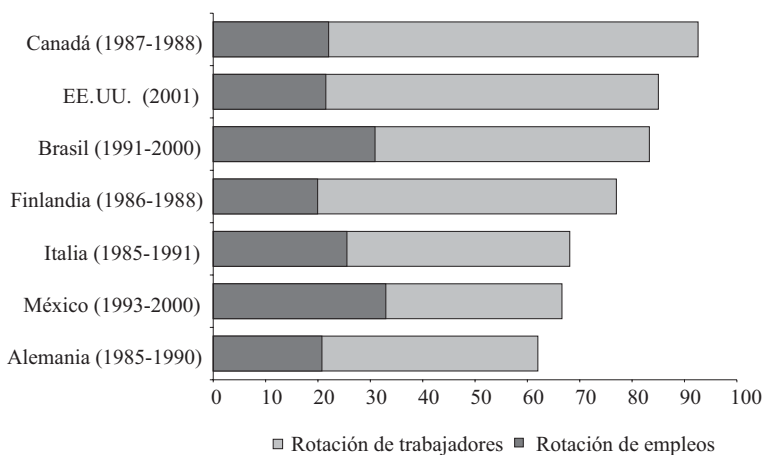
<sup>b</sup> Cubre todas las firmas que pagaron impuestos en Brasil.

<sup>c</sup> Cubre las empresas afiliadas a la Asociación Chilena de Seguridad.

<sup>d</sup> Cubre los empleos con seguridad social (IMSS).

*Fuentes:* Reinecke y Ferrada (2004); OECD: *Employment Outlook 1996*; Davis y Haltiwanger (1999); Kaplan, Martínez-González y Robertson (2003) y Menezes-Filho *et al.* (2002).

FIGURA N° 1: FLUJOS BRUTOS ANUALES DE EMPLEO Y TRABAJADORES  
(Promedio anual como % del empleo)



Fuentes: Bertola *et al.* (1999); Davis, Haltiwanger y Schuh (1996); Barnes y Haskel (2002); Kaplan, Martínez-González y Robertson (2003) y Menezes-Filho *et al.* (2002).

TABLA N° 2: FLUJOS DE EMPLEO EN CHILE POR SECTORES ECONÓMICOS  
(Promedio anual como % del empleo)

Sector	Rotación		
	Continuas	Entradas-salidas	Total
Agricultura, caza y pesca	27,5	5,5	33,0
Minas y canteras	23,1	7,4	30,5
Manufactura	18,9	5,5	24,4
Construcción	45,7	11,6	57,3
Electricidad, gas y agua	13,8	6,3	20,1
Comercio	18,9	5,6	24,5
Transporte y comunicaciones	20,2	6,1	26,3
Servicios	16,8	4,3	21,1
Manufactura (ENIA 1979-1999)	16,2	9,8	25,9

Nota: Para todos los sectores se usa información de la ACHS en el periodo (1996-2002), salvo para manufactura que se obtiene de la Encuesta de Industria Anual (ENIA 1979-1999).

Fuente: Reinecke y Ferrada (2004) y construcción del autor.



ca, y minas y carteras. El sector de electricidad, gas y agua, por otra parte, es el de menor rotación de puestos de trabajo país.

En segundo lugar, hay diferencias entre la rotación de puestos de trabajo entre trabajadores con distintos niveles salariales. Variaciones en el grado de especificidad del trabajo pueden llevar a diferencias en el nivel de rotación de empleo. Si un empleo es altamente específico de la firma (es decir que su aporte a la producción de la firma es mayor que su costo de oportunidad), la renta que se genera puede servir como “colchón” ante *shocks* de demanda y productividad, reduciendo la volatilidad del empleo. Entonces, si la especificidad está positivamente correlacionada con el capital humano (y a su vez éste está correlacionado con los salarios), el nivel de rotación de trabajo debiese ser menor a mayores niveles salariales. La Tabla N° 3 muestra los niveles de rotación de puestos de trabajo para distintos quintiles de salarios durante el periodo 1990-1999 para el sector manufacturero en Chile, México y Estados Unidos. Tanto en Chile como en los demás países hay una relación monótonica entre los niveles de rotación y el nivel de los salarios. En Chile la rotación en el primer quintil de salarios es 75% mayor que la rotación en el quinto quintil de salarios.

Tercero, hay importantes diferencias entre los niveles de rotación de puestos de trabajo de plantas de distinto tamaño. La Tabla N° 4 muestra la relación inversa que existe entre tamaño de planta y rotación dentro del sector manufacturero en Chile. La tasa de rotación de puestos de trabajo de las plantas grandes (más de 250 empleados) es menos de la mitad de la tasa de rotación de las plantas pequeñas (menos de 50 empleados).

TABLA N° 3: FLUJOS DE EMPLEOS POR QUINTIL DE SALARIOS  
(Promedio anual como % del empleo)

Quintil	Chile	México	EE. UU.
1	33	24	26
2	25	18	21
3	24	15	19
4	21	14	15
5	19	13	15
Período	1990-1999	1993-2000	1973-1988
Sector	Manufactura	Manufactura*	Manufactura

*Nota:* Promedios anuales. \* Sólo firmas continuas.

*Fuentes:* Davis, Haltiwanger y Schuh (1996) y construcción del autor.

TABLA N° 4: FLUJOS DE EMPLEO POR TAMAÑO DE PLANTA  
(Promedio anual como % del empleo)

Número de trabajadores	Brasil	Chile	Colombia	México	México	EE.UU.
< 50	0,40	0,40	0,29	0,52	0,18	0,34
50 - 99	0,33	0,30	0,21	0,35	0,17	0,26
100 - 249	0,30	0,27	0,10	0,31	0,15	0,20
> = 250	0,21	0,18	0,08	0,19	0,12	0,14
Periodo	1991-2000	1986-1999	1977-1999	1993-2000	1993-2000	1973-1988
Sector	Todos los sectores	Manufactura	Manufactura	Privadas	Manufactura*	Manufactura

*Nota:* \* No considera ni salidas ni entradas.

*Fuentes:* Davis, Haltiwanger y Schuh (1996); Kaplan, Martínez-González y Robertson (2003); Medina, Meléndez y Seim (2002); Menezes-Filho *et al.* (2002), y cálculo del autor.

En síntesis: en Chile hay una alta tasa de rotación de puestos de trabajo y probablemente una aún mayor rotación de trabajadores<sup>4</sup>. Además, hay diferencias importantes en dicha rotación de puestos de trabajo entre sectores, entre niveles salariales y entre tamaños de planta. Trabajadores de bajos salarios, en empresas pequeñas del sector construcción, por ejemplo, enfrentan tasas de rotación mucho mayores que el promedio de la economía. Cualquier mecanismo de seguro de desempleo debe tomar en consideración este dinamismo, y en particular el hecho de que muchas de estas transiciones laborales traen consigo un paso por el desempleo.

A lo anterior se suma el hecho de que los salarios en Chile son rígidos a la baja. Ante un *shock* de demanda negativo, como el experimentado en 1998, una parte importante del ajuste del mercado del trabajo recae en el empleo. En vez de repartir el costo del ajuste en bajas salariales para todos los trabajadores, el mercado laboral chileno lo concentra en aquellos que pierden su trabajo.

### III. Rotación, reasignación y productividad

Estudios recientes muestran que una parte importante del crecimiento de la productividad (y por ende de los salarios) se debe al proceso de reasignación de puestos de trabajo, que permite un movimiento de trabaja-

<sup>4</sup> Si tomamos el promedio de la relación entre rotación de trabajadores y empleos, en Chile la rotación de trabajadores sería alrededor del 80 por ciento. Evidencia preliminar proveniente de los datos del seguro de desempleo confirman esta alta rotación de trabajadores.

dores desde firmas menos productivas a firmas más eficientes. En esta sección discutimos la importancia de la reasignación de recursos entre plantas en el proceso de crecimiento económico. Comenzamos con una breve discusión de las fuentes de la heterogeneidad en la productividad entre plantas. Luego analizamos evidencia empírica para Estados Unidos y Chile. Concluimos que existen buenos motivos teóricos y evidencia empírica suficiente para argumentar que este proceso de reasignación juega un rol importante en el crecimiento de la productividad y en consecuencia de los salarios reales.

Si el gran beneficio de la reasignación es mover recursos desde las plantas menos productivas hasta más productivas, en primer lugar es importante entender por qué existe esta heterogeneidad entre plantas:

i. Proceso de aprendizaje: incertidumbre respecto a la demanda por cierto tipo de productos o que la productividad de ciertos procesos productivos lleva a un proceso de experimentación y de *learning-by-doing* a nivel de plantas. Este proceso de experimentación introduce varianza en el desempeño de las plantas. Aquellas plantas que eligieron el método de producción óptimo tendrán niveles de productividad más altos, atraerán más empleos y serán más rentables. Por el contrario, plantas que eligen procesos que resultan costosos tenderán a contraerse y desaparecer (Jovanovic, 1982; Ericson y Pakes, 1995).

ii. Heterogeneidad en la capacidad emprendedora y gerencial: varianza en la “calidad” de la administración de las plantas también es una posible causa de la heterogeneidad en el desempeño de las mismas. A pesar de que no hay medidas concretas de dicha varianza, la existencia de altísimas remuneraciones para los puestos gerenciales, y la importancia de pagos contingentes al desempeño de muchas de las firmas son evidencia indirecta de la importancia de este factor (Murphy, 1999)

iii. *Shocks* idiosincráticos a los costos y a la demanda de una firma (Campbell, 1997).

iv. *Embodied technology*: una serie de autores han argumentado que puede ser imposible o muy costoso modificar una planta existente para incorporar cambios tecnológicos recientes. Si es imposible, sólo las nuevas plantas incorporarían la nueva tecnología, generando brechas de productividad importantes y forzando el cierre de las plantas antiguas. Las implicancias agregadas de este proceso de “creación-destructiva” de procesos productivos fueron reconocidos por Schumpeter en 1942, y han sido discutidos en la literatura económica (Caballero y Hammour 1998 y 2000). Un caso alternativo es el analizado por Cooper *et al.* (1999), y considera la posibilidad de pagar un costo de *retooling*, que permite introducir un cambio tec-

nológico a una planta existente. En la medida en que el *retooling* haga obsoleta las habilidades de algunos de los trabajadores de la planta, también generaría un proceso de rotación de empleo: el antiguo trabajador sería reemplazado por un trabajador con las nuevas habilidades.

En los cuatro casos presentados, un movimiento de factores de producción desde las firmas menos productivas a las más productivas es parte importante del proceso de crecimiento de productividad agregado. Idealmente, uno quisiera contar con datos para el movimiento de capital y trabajo. Desafortunadamente, los datos de reasignación del capital son escasos, por lo que la literatura se ha concentrado en movimientos del trabajo. En particular, una serie de estudios recientes han buscado evaluar si: i) efectivamente el trabajo se mueve desde las plantas menos productivas a las más productivas y ii) qué tan importante es este movimiento a la hora de explicar ganancias de productividad. En lo que sigue de esta sección resumimos evidencia que existe para el segundo punto.

Foster, Haltiwanger y Krian (1998) utilizan datos de plantas en el sector manufacturero de Estados Unidos para analizar la relación que existe entre la dinámica del empleo a nivel microeconómico y el crecimiento de la productividad agregada. Usando datos del periodo 1977-1987, descomponen el crecimiento en la productividad total de los factores (PTF) a nivel de industria en dos componentes: ganancias de productividad dentro de las plantas individuales y ganancias de productividad por reasignación de empleo entre plantas. El componente a nivel de plantas corresponde al crecimiento en la PTF de cada planta, ponderado por la fracción inicial de la producción que le correspondía a cada planta. El componente de reasignación (el residuo) mide las ganancias de productividad que resultan de la reasignación de factores de producción entre plantas existentes, la entrada de nuevas plantas y la salida de plantas viejas. A pesar de que el resultado exacto de la descomposición es sensible a una serie de supuestos metodológicos, los autores encuentran que entre un 35% y un 50% de la ganancias en PTF en el sector manufacturero de Estados Unidos en este periodo se debe a la reasignación de factores entre plantas.

Bergoeing, Hernando y Repetto (2003) realizan la misma descomposición del cambio en PTF para Chile, utilizando datos a nivel de plantas de la ENIA para el sector manufacturero durante el periodo 1981-1999. La Tabla N° 5 reproduce la tabla 10 de Bergoeing *et al.* (2003). Para el periodo completo, encuentran que el componente de reasignación explica aproximadamente al 60% de la ganancia total de PTF. Durante el periodo de estabilidad macroeconómica entre 1990 y 1997 esta fracción sube a 80%.

TABLA N° 5: DESCOMPOSICIÓN CRECIMIENTO TFP CHILE

	Total	Dentro de categ.	Entre categ.	Cruce	Entrada	Salida	Entrada neta	Reasignación total
1981-1983	-246	-697	-254	658	17	-29	46	451
1983-1990	-35	-145	-272	367	-68	-83	15	110
1990-1997	713	137	-268	570	82	-192	274	576
1997-1999	635	-71	-269	758	333	116	217	706
1981-1999	758	286	-144	264	503	151	352	471

*Nota:* Valores en miles de pesos de 1985.

*Fuente:* Bergoeing, Hernando y Repetto (2003).

#### IV. Regulación laboral y reasignación laboral

Como discutimos en la sección anterior, hay una serie de estudios que muestran que una fracción importante del crecimiento de la productividad agregada está asociada con la reasignación de empleados desde plantas de baja productividad a aquellas de alta productividad. En este contexto, regulaciones laborales que reducen la flexibilidad de las firmas para ajustar sus niveles de empleo a las condiciones cambiantes del mercado tienen un efecto negativo sobre el crecimiento de la productividad. Para que este mecanismo sea relevante en términos económicos se requiere, en primer lugar, que la regulación laboral reduzca la flexibilidad laboral y por ende la reasignación de empleos en la economía, y segundo, que la menor flexibilidad impida el proceso de reasignación de recursos desde plantas menos productivas a las más productivas. Una serie de estudios recientes confirman que efectivamente esto es lo que ocurre: regulaciones laborales que aumentan el costo del proceso de despido reducen la reasignación e impactan negativamente en las ganancias de productividad.

Caballero *et al.* (2004), utilizando datos del sector manufacturero para una muestra de 60 países, muestran que en países en los cuales las firmas enfrentan una regulación laboral que hace difícil o costoso despedir a un trabajador (y el entorno legal del país es tal que esta regulación se cumple), las firmas tienen una mayor dificultad para ajustar su empleo a los niveles óptimos que determinan las condiciones cambiantes del mercado. Estos autores enfatizan la importancia de distinguir entre legislación *de jure* y *de facto*. Sobre la base de las estimaciones de este estudio, en países con alto imperio de la ley, como en el caso de Chile, una rigidización de la legislación laboral desde un nivel equivalente al presentado por el país en el

percentil 20 de rigidez laboral hasta otro ubicado en el percentil 80 provoca la disminución de la velocidad de ajuste de las firmas en un 35%. Sobre la base de un modelo sencillo, estos autores argumentan que esta caída en la velocidad de ajuste puede reducir el crecimiento del producto en 0,85% y ocasionar una caída de una vez en la PTF de más de 10%<sup>5</sup>.

En otro estudio reciente, Micco y Pagés (2004) cuantifican directamente el impacto de la regulación laboral que norma los despidos sobre la rotación de empleo en la economía. Usando una metodología de diferencias-en-diferencias, estos autores muestran que en países donde la regulación laboral hace difícil o costoso despedir a un trabajador la reasignación de empleo cae. En particular, los resultados de estos autores implican que pasar en su muestra del percentil 10 al 90 en términos de regulación laboral reduce la reasignación de puestos de trabajos en un 30 por ciento. Si la reasignación es un componente importante del crecimiento de la productividad, un aumento en las restricciones laborales puede tener un considerable impacto.

## V. Desempleo, consumo y bienestar de las familias

Para las familias (o individuos) la alta rotación de empleo y la combinación de *shocks* de demanda agregada y rigidez salarial se traducen en periodos de desempleo que llevan a importantes caídas tanto en el ingreso de la familia como en el consumo. Qué tan grandes son dichas caídas de consumo dependerá de la capacidad de las familias para encontrar fuentes de ingreso alternativas, o suavizar la caída temporal del ingreso a través del sistema financiero.

En esta sección analizamos el impacto del desempleo del jefe de hogar en el ingreso y consumo de las familias. Comenzamos con un breve resumen metodológico que enfatiza el rol que pueden jugar los mecanismos de seguro y el mercado financiero para “proteger” a las familias de *shocks* en su ingreso. Luego discutimos la evidencia empírica para países desarrollados respecto a cómo y en cuánto tiempo los hogares pueden suavizar su consumo ante *shocks* de ingreso. Pensamos que dado el menor nivel de desarrollo financiero de Chile la respuesta del consumo a un *shock* transitorio de ingreso en el país debería ser aún mayor que en dichas economías. Finalmente, utilizamos información de corte transversal de la CASEN 2003

---

<sup>5</sup> Caballero *et al.* (2004) desarrollan un modelo AK con heterogeneidad de plantas para estimar el impacto de las rigideces laborales en el crecimiento de la productividad. Como los mismos autores lo indican, ésta es una estimación muy gruesa del verdadero impacto de la regulación laboral en la productividad.

para explorar la capacidad de los hogares chilenos para sustituir la pérdida de ingresos que origina el desempleo del jefe de hogar.

### V.1. Un marco para discutir los efectos de una caída del ingreso

Hay dos líneas de literatura económica que se mezclan a la hora de estudiar los efectos del desempleo en el consumo (y bienestar) de las familias. Por un lado, la literatura de la *permanent income hypothesis* (PIH) enfatiza la capacidad de las familias de utilizar el sistema financiero para suavizar cambios transitorios en su ingreso. En este marco, el consumo y bienestar de la familia sólo cambia por fluctuaciones en el ingreso permanente<sup>6</sup>.

Por otra parte, la hipótesis de *full consumption insurance* enfatiza la existencia de mecanismos de seguro que permiten diversificar el componente de riesgo idiosincrásico del ingreso de las familias en una economía. Si se cumple esta hipótesis, la tasa de crecimiento del consumo de cada hogar sólo dependerá de las variaciones en el ingreso agregado, y no de las variaciones en el ingreso individual de cada familia. En concreto, esto implica la existencia de transferencias (o pagos de seguro) negativamente correlacionadas con el ingreso del hogar.

Cuánto caerá el consumo de un hogar cuyo jefe pierde su empleo dependerá entonces de: i) la existencia de mecanismos de seguros que suplan el ingreso del jefe de hogar, y ii) la capacidad de la familia de separar los cambios en el ingreso transitorio de los cambios en su consumo recurriendo al sistema financiero.

Los principales mecanismos de seguro con los cuales cuentan las familias son: las transferencias estatales, transferencias desde individuos fuera del hogar (familiares u otros) y el autoseguro. En este último caso, la principal variable de ajuste es la participación laboral de otros miembros de la familia. Por su parte, la capacidad de la familia de suavizar su consumo intertemporalmente dependerá de su acceso al sistema financiero, y, en la medida de que este acceso sea limitado, del stock de activos líquidos al que pueda recurrir en periodos de desempleo.

### V.2. Evidencia empírica para países desarrollados

Hay una serie de estudios que evalúan la *permanent income hypothesis* y la *full consumption insurance hypothesis* con datos microeconómicos (a nivel de familia o individuo) para países desarrollados (en especial Estados Unidos).

<sup>6</sup>Incluso si se cumple el PIH, la existencia de un seguro que reduzca las variaciones en el  $Y_p$  llevaría a un mayor nivel de bienestar.

Para evaluar la *permanent income hypothesis* la literatura estima

$$\Delta C(it) = \lambda \Delta YP(it) + \gamma \Delta YT(it) + \varepsilon(it) \quad (1)$$

donde  $\Delta YT(it)$  es una medida del cambio en ingreso transitorio del hogar  $i$  en el periodo  $t$  y  $\Delta YP(it)$  es una medida del cambio en el ingreso permanente del hogar. Muchos de los estudios recientes (ver Browning y Lussardi, 1996, para un resumen) encuentran un coeficiente positivo y significativo para  $\lambda$ , evidencia de que existen desviaciones del patrón de consumo respecto a lo predicho por la *permanent income hypothesis*. Para la *full consumption insurance hypothesis* la mayoría de los estudios estima

$$\Delta C(it) = \delta(t) + \lambda \Delta Y(it) + \varepsilon(it) \quad (2)$$

donde  $\Delta C(it)$  es el cambio en el consumo del hogar  $i$  en el periodo  $t$ ,  $\Delta Y(it)$  es el cambio en el ingreso total y  $\delta(t)$  son *dummies* de periodo. Todos los estudios para Estados Unidos (Burgess y Kingston, 1981; Cochrane, 1991; Gruber, 1997) que consideran explícitamente la potencial endogeneidad de  $\Delta Y(it)$ , y lo abordan con estimadores de variables instrumentales, encuentran un  $\lambda$  significativamente mayor que cero y por lo tanto evidencia en contra de la hipótesis de la *full consumption insurance*.

Un tercer conjunto de estudios permite separar los mecanismos intertemporales de los interpersonales de una manera más explícita. Para hacerlo, se concentran en cambios en el consumo del hogar (y los otros componentes de ingreso del hogar) ante cambios en el ingreso del jefe de hogar. Esta metodología permite analizar tanto la respuesta de fuentes alternativas de ingreso —tales como ingresos laborales de los otros miembros del hogar o transferencias fiscales— a una caída en los ingresos del jefe como la respuesta del consumo y ahorro a cambios en el ingreso del jefe de hogar. Dynarski y Gruber (1997) realizan este ejercicio para Estados Unidos, encontrando que una caída de un dólar en el ingreso del jefe de hogar (producto del desempleo) resulta en una caída en el consumo total de 10 centavos y en un aumento de cerca 50 centavos en los otros ingresos (incluyendo transferencias) que percibe el hogar, incluyendo transferencias. Tomados en conjunto, los resultados para consumo y otros ingresos implican un cambio de 40 centavos en el stock neto de activos de la familia por cada dólar que cae el ingreso del jefe de hogar incluyendo transferencias. Esto indica que para Estados Unidos la sustitución intertemporal (cambios



en el stock de los activos del hogar) y la respuesta de otras fuentes de ingreso son igual de importantes a la hora de suavizar el consumo del hogar. Dynarski y Gruber también encuentran que el seguro de desempleo juega un rol importante en estabilizar el ingreso familiar. De los 50 centavos de aumento en otros ingresos, 22 corresponden a pagos por el seguro de desempleo. El ingreso de otros miembros del hogar, en cambio, no varía significativamente ante el desempleo del jefe de hogar.

Otro resultado importante al que llegan Dynarski y Gruber es que para familias con menores niveles de capital físico o capital humano, las caídas de consumo producto del desempleo del jefe de hogar son significativamente mayores que las experimentadas por aquellas familias con altos niveles de capital.

En resumen: en Estados Unidos no se observa una caída importante del consumo de las familias cuando cae el ingreso del jefe de hogar. Esto se debe a dos factores: la respuesta de otros ingresos y la capacidad de recurrir a ahorros (o endeudarse) para paliar la brecha de ingresos temporal. Cualquier discusión de la relación entre desempleo y consumo en Chile deberá considerar ambos aspectos. Nuestra hipótesis es que ambos mecanismos están menos desarrollados en Chile, llevando a caídas mayores de consumo ante la pérdida de empleo.

No obstante lo anterior, cabe la posibilidad de que en Chile sean más comunes mecanismos de seguro alternativos. De hecho un estudio reciente para Europa y Estados Unidos (Bentonila e Ichino, 2004) enfatiza cómo los sistemas de seguro interpersonal informales pueden paliar la ausencia de mecanismos de seguro o suavizar intertemporalmente el consumo formal. Bentonila e Ichino realizan un ejercicio muy similar al de Dynarski y Gruber para cuatro países desarrollados: Estados Unidos, Gran Bretaña, España e Italia. Ellos encuentran respuestas similares del consumo del hogar ante el desempleo del jefe del hogar en los cuatro países, a pesar de diferencias sustanciales en los mecanismos formales de seguro de desempleo y el grado de desarrollo financiero de los países. Su explicación se relaciona con las transferencias no estatales. Ellos argumentan que en países donde el sistema financiero es menos sofisticado y las transferencias estatales menores, las transferencias al interior de las familias son mayores. Para entender el impacto del desempleo en el ingreso y consumo totales del hogar se hace importante, entonces, tomar en consideración no sólo la respuesta de transferencias fiscales al desempleo sino que también de transferencias privadas y los ingresos laborales de otros miembros del hogar.

### V.3. Ingresos y desempleo en Chile

La disponibilidad de datos es una limitante importante a la hora de analizar el efecto de la pérdida de empleo del jefe de hogar en el consumo de las familias. En concreto: en Chile no tenemos una encuesta de panel con datos de consumo que permita analizar cómo los cambios en el estatus de empleo se traducen en cambios en el nivel de consumo. La alternativa, entonces, es explotar las diferencias en un corte transversal de hogares para entender cómo el ingreso del hogar responde a la pérdida de empleo del jefe de hogar.

#### *Componentes del ingreso monetario total*

Comenzamos nuestro análisis con una discusión de la importancia relativa de los distintos componentes de ingreso en el ingreso total de las familias por quintil de ingreso permanente, separando entre familias donde el jefe de hogar está o no empleado.

Nuestra muestra proviene de la encuesta de hogares CASEN 2003 y se limita a los hogares urbanos, donde el/la jefe/a de hogar tiene entre 18 y 65 años, y es asalariado/a o está desempleado/a. Para construir los quintiles de ingreso permanente usamos el valor predicho por una regresión entre el ingreso per cápita del hogar y una serie de variables que afecten o reflejen su ingreso permanente. Entre éstas destacan el nivel educacional y la experiencia laboral de los mayores de edad en el hogar, así como el número de habitaciones, tenencia de computadores, televisores, entre otros.

En la Tabla N° 6, desagregamos las distintas fuentes de ingreso de los hogares de la CASEN 2003. Las categorías que incluye la tabla son: i) ingreso laboral principal de otros miembros del hogar, ii) el ingreso laboral principal del jefe de hogar, iii) las transferencias privadas (donaciones y pensiones alimenticias) y iv) pagos por seguro de desempleo o ingresos de periodos anteriores. Esta última categoría incluye a las indemnizaciones por años de servicio<sup>7</sup>.

Hay varios hechos que vale la pena resaltar de esta tabla. Entre los hogares donde el jefe de hogar está empleado hay notables similitudes en la importancia de los diferentes componentes de ingreso entre los quintiles de ingreso permanente. Para todos los quintiles el ingreso principal del jefe de hogar constituye cerca de un 60% del ingreso total, mientras que el ingreso

<sup>7</sup> No es posible obtener el monto exacto de indemnizaciones por cuanto son sólo una parte de un ítem agregado de ingresos en la encuesta.

TABLA N° 6: COMPOSICIÓN DEL INGRESO FAMILIAR POR QUINTIL DE INGRESO PERMANENTE

Quintil		Fracción del ingreso observado	
		Sin empleo	Empleado
1	Ingreso princ. otros	45,8	21,3
	Ingreso princ. jefe		62,8
	Transf. privadas	7,8	1,2
	Indemnizaciones seg. sub. des.	3,7	0,7
2	Ingreso princ. otros	48,3	22,1
	Ingreso princ. jefe		62,7
	Transf. Privadas	9,9	1,1
	Indemnizaciones seg. sub. des.	2,3	0,7
3	Ingreso princ. otros	44,6	22,5
	Ingreso princ. jefe		62,5
	Transf. privadas	11,8	1,3
	Indemnizaciones seg. sub. des.	2,8	0,6
4	Ingreso princ. otros	41,6	23,0
	Ingreso princ. jefe		62,2
	Transf. privadas	13,3	1,7
	Indemnizaciones seg. sub. des.	3,1	0,5
5	Ingreso princ. otros	32,9	18,4
	Ingreso princ. jefe		65,5
	Transf. privadas	22,6	2,4
	Indemnizaciones seg. sub. des.	1,8	0,5
Total	Ingreso princ. otros	42,1	21,3
	Ingreso princ. jefe		63,3
	Transf. privadas	13,6	1,6
	Indemnización seg. sub. des.	2,7	0,6

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CASEN.

principal de los otros miembros del hogar constituye cerca del 20% del ingreso total. Los pagos que reciben los hogares por trabajos anteriores, indemnizaciones y por concepto del seguro de cesantía llegan a menos del 1% de sus ingresos totales en todos los quintiles, mientras que las transferencias privadas oscilan entre un 2,4 o 1,1%.

Para los hogares donde el jefe de hogar no está empleado, la importancia de los distintos componentes de ingreso varía de quintil en quintil. Para los quintiles 1-3 el ingreso principal de los otros miembros del hogar corresponde al menos a un 44% del ingreso total. Esta fracción es menor en los quintiles de más alto ingreso, especialmente en el quinto quintil (33%). La importancia de los pagos por el subsidio de desempleo y pagos por trabajos anteriores también cae conforme subimos de quintil. Sin embargo,

incluso en el primer quintil estos pagos constituyen una fracción muy baja del ingreso total. Finalmente, la tabla muestra que las transferencias privadas juegan un rol importante en el ingreso de las “familias no empleadas”, en especial en los quintiles altos. En el quinto quintil, por ejemplo, las transferencias privadas constituyen cerca de un cuarto del ingreso total.

### *Respuesta del ingreso al desempleo del jefe de hogar*

En esta sección analizamos en más detalle cómo la situación de empleo del jefe de hogar afecta a los componentes del ingreso monetario descritos arriba. Nuestra metodología empírica consiste en estimar la siguiente ecuación en la muestra de hogares de la CASEN 2003 descrita en la sección anterior:

$$Y(i) = \alpha + \beta e(i) + \gamma X(i) + \varepsilon(i) \quad (3)$$

donde  $Y(i)$  corresponde al logaritmo del ingreso familiar total o la fracción de los componentes del ingreso en el ingreso total y  $e(i)$  es una *dummy* para aquellos hogares donde el jefe de hogar está trabajando. El vector de controles  $X(i)$  incluye *dummies* por región, el promedio de la experiencia y experiencia al cuadrado de los restantes miembros del hogar, y el promedio de los años de escolaridad y años de escolaridad al cuadrado de los restantes miembros del hogar. Estimamos esta ecuación para la muestra de hogares en zonas urbanas donde el trabajador es asalariado o está sin empleo. Con ello dejamos fuera de la muestra a trabajadores independientes y a familias rurales, por cuanto el concepto de empleo/no empleo es más tenue en este grupo.

La Tabla N° 7 reporta las estimaciones del parámetro  $\beta$  para dos muestras. La muestra del panel A incluye a las familias donde el jefe de hogar está empleado o ha estado buscando trabajo por no más de 12 semanas. El panel B incluye a todos los hogares de la muestra. La primera columna reporta el efecto de empleo del jefe de hogar sobre los ingresos totales de la familia. La falta de empleo del jefe de hogar reduce el ingreso per cápita en aproximadamente un 50%. El mayor valor obtenido en el panel A indica que el efecto sobre el ingreso de los hogares donde la falta de empleo es más reciente es mayor, lo que sugiere que la respuesta de algunos de los ingresos alternativos no es inmediata.

Las restantes columnas reportan el impacto del empleo del jefe de hogar sobre la fracción de las otras fuentes de ingreso en el ingreso total del hogar. Como es de esperar, el coeficiente estimado para  $\beta$  es negativo, y

TABLA N° 7: EFECTO DEL DESEMPLEO DEL JEFE DE HOGAR EN EL INGRESO FAMILIAR

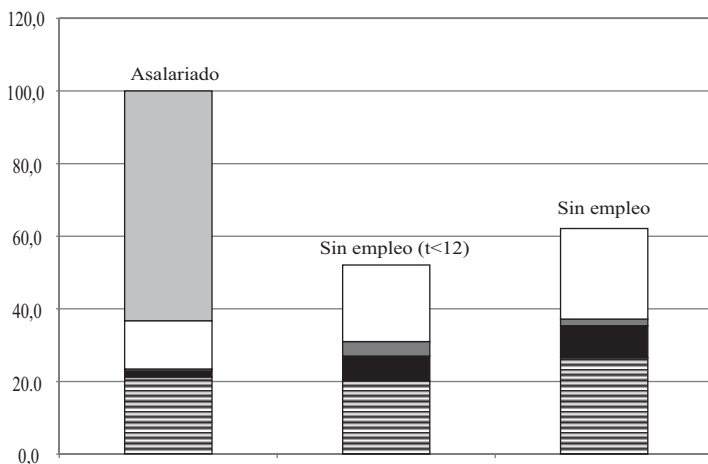
	Ingreso total hogar (log)	% del ingreso total		
		Ingresos otros miembros	Transferencias privadas	Pagos por desempleo
<i>Panel A: Muestra de asalariados y buscando trabajo en las últimas 12 semanas</i>				
Empleado	0.653 (0.017)***	-0.174 (0.008)***	-0.116 (0.003)***	-0.071 (0.002)***
N	16.495	16.872	16.872	16.872
R2	0.55	0.14	0.09	0.06
<i>Panel B: Muestra de asalariados y buscando trabajo</i>				
Empleado	0.476 (0.010)***	-0.215 (0.005)***	-0.126 (0.003)***	-0.023 (0.001)***
N	19.905	20.365	20.365	20.365
R2	0.53	0.19	0.13	0.02

*Nota:* Errores estándar entre paréntesis. Todas las regresiones controlan por región, bienes durables y nivel educacional y experiencia en el hogar. \* significativo al 10%; \*\* significativo al 5%; \*\*\* significativo al 1%.

significativo para las otras fuentes de ingreso. Para poder interpretar los resultados, en la Figura N° 2 se combinan estos coeficientes con las fracciones de ingreso que reportamos en la Tabla N° 6. La figura muestra el nivel y composición del ingreso del hogar para los empleados (primera columna, normalizado a 100) y luego utiliza los resultados de las columnas (1) a (4) de la Tabla N° 7 para calcular el nivel y composición de ingreso de la familia cuando el jefe de hogar no está empleado. Cabe notar que, a diferencia de la Tabla N° 6, aquí estamos controlando por una serie de otras características de los hogares además del estado de empleo del jefe de hogar.

Ante el no empleo del jefe de hogar el ingreso de otros miembros del hogar aumenta sólo en la muestra que incluye a los jefes de hogar que han estado sin empleo más de 12 semanas. Como mencionamos arriba, esto sugiere que la respuesta de la oferta laboral no es inmediata. Como muestra la figura, en esta muestra el ingreso principal de otros miembros del hogar sube de 21,3% a 26,6%. También se observan aumentos en las transferencias privadas, en especial en la muestra completa. El tercer componente de ingreso que muestra la figura son los pagos por desempleo. Como era de esperar —por el diseño del seguro de desempleo y las indemnizaciones—, el efecto es mayor en los hogares donde el no empleo del jefe de hogar es

FIGURA N° 2: EFECTO DEL DESEMPLEO DEL JEFE DE HOGAR EN EL INGRESO FAMILIAR (%)



	Asalariado	Sin empleo (t<12)	Sin empleo
Ing. princ. otros	21,3	20,1	26,6
Transf. privadas	1,6	6,9	8,8
Ind. seg. sub. des.	0,6	4,0	1,8
Otros	13,2	21,1	24,9
Ing. princ. jefe	63,3	0,0	0,0
Ingreso total	100,0	52,0	62,1

Ing. princ. jefe
  Otros
  Ind. seg. sub. des.
  Transf. privadas
  Ing. princ. otros

reciente. Para estos hogares esta categoría sube de 0,6 a 4%, llegando a ser un 7% del ingreso de los hogares donde el jefe de hogar no tiene empleo.

¿Cómo se comparan estos resultados con los obtenidos por Dynarski y Gruber para Estados Unidos? Respecto al rol que juegan las transferencias por desempleo, recordemos que por cada 100 pesos de caída de ingreso del jefe de hogar en Estados Unidos dichas transferencias subían 22 pesos. El mismo cálculo para Chile da aproximadamente 4 pesos para los hogares donde el jefe de hogar ha estado sin empleo menos de 12 semanas. También podemos hacer un cálculo aproximado de la caída de consumo que generaría la pérdida de empleo. Suponiendo que la capacidad de sustitución intertemporal en Chile es similar a la de Estados Unidos (40% de la caída de ingreso de la familia), la caída del ingreso en Chile reportada aquí implicaría una caída de consumo cercana al 30%. Los resultados para familias de me-

nor nivel educacional o menor riqueza en Estados Unidos sugieren que ésta es la cota inferior para la caída de consumo.

La Tabla N° 8 analiza el efecto del desempleo sobre el empleo y la escolaridad de los otros miembros del hogar. En el panel A reportamos los resultados para la muestra que incluye a los empleados y los no empleados de menos de 12 semanas, el panel B reporta la muestra completa y el panel C reporta la muestra completa, pero permitiendo que el efecto del empleo del jefe de hogar varíe por quintil de ingreso permanente. Las variables depen-

TABLA N° 8: EFECTO DEL DESEMPLEO DEL JEFE DE HOGAR EN LA PARTICIPACIÓN LABORAL

	Fracción de la población total en cada grupo de edad			
	Emp. 15-17	Emp. 18-25	Emp. 26+	Edu. 18-25
<i>Panel A: Muestra de asalariados y buscando trabajo en los últimas 12 semanas</i>				
Empleado	-0.001 (0.013)	0.025 (0.022)	-0.056 (0.017)***	0.022 (0.020)
N	3.856	6.293	13.633	6.293
R2	0.0336	0.0488	0.0518	0.2319
<i>Panel B: Muestra de asalariados y buscando trabajo</i>				
Empleado	0.001 (0.008)	-0.004 (0.013)	-0.167 (0.010)***	0.021 (0.012)*
N	4.573	7.599	16.076	7.599
R2	0.0334	0.0471	0.0592	0.2349
<i>Panel C: Muestra de asalariados y buscando trabajo por quintiles</i>				
Empleado Q1	-0.003 (0.011)	-0.040 (0.022)*	-0.176 (0.016)***	0.058 (0.020)***
Empleado Q2	-0.010 (0.009)	-0.031 (0.018)*	-0.178 (0.013)***	0.027 (0.016)*
Empleado Q3	0.004 (0.010)	0.018 (0.017)	-0.160 (0.012)***	0.007 (0.016)
Empleado Q4	0.001 (0.012)	0.041 (0.018)**	-0.169 (0.013)***	0.006 (0.016)
Empleado Q5	0.045 (0.016)***	-0.012 (0.024)	-0.148 (0.017)***	0.005 (0.021)
N	4.573	7.599	16.076	7.599
R2	0.0364	0.0498	0.0594	0.2356

*Nota:* Errores estándar entre paréntesis. Todas las regresiones controlan por región, bienes durables y nivel educacional y experiencia en el hogar. \* significativo al 10%; \*\* significativo al 5%; \*\*\* significativo al 1%.

dientes en ésta son el empleo o escolaridad como fracción del total de individuos del hogar en cada grupo de edad. Es así como la primera columna tiene como variable dependiente la tasa de empleo de familiares de entre 15 y 17 años, la segunda columna la tasa de empleo de familiares de entre 18 y 25 y la tercera columna la tasa de empleo de familiares mayores de 25. Los coeficientes reportados muestran que el efecto de empleo del jefe de hogar se concentra en los trabajadores mayores de 25. Para ninguno de los otros grupos de edad encontramos un efecto significativo de esta variable. En línea con los resultados de ingreso, encontramos un coeficiente mayor (en valor absoluto) para la muestra total (que incluye a jefes de hogar con más de 12 semanas de sin empleo).

A pesar de que la falta de empleo del jefe del hogar sólo afecta el empleo de los familiares mayores de 25 tiene efectos en la participación escolar de los jóvenes de entre 18 y 25 años en la muestra amplia de hogares. Reportamos este último resultado en la cuarta columna. En hogares donde el jefe del hogar no está trabajando, la tasa de participación escolar de está grupo de edad es 2 puntos porcentuales menor que en los hogares donde el jefe de hogar no tiene empleo. Este resultado indica que uno de los costos del desempleo en Chile es la caída en la inversión en el capital humano de los jóvenes en el hogar. Los resultados de las columnas (2) y (4) sugieren además que parte de estos jóvenes sale del sistema educacional pero no encuentra empleo.

¿Varían estos resultados a través de los quintiles de ingreso? Para contestar esta pregunta, volvemos a estimar la ecuación 3 permitiendo que el coeficiente  $\beta$  varíe por quintil de ingreso permanente. Los resultados de estas nuevas estimaciones se reportan en el panel C. Destaca aquí el hecho de que la respuesta de empleo y escolaridad para el grupo 18-25 es mayor para los quintiles de más bajos ingresos.

## VI. Políticas de estabilización del ingreso y en el *match* entre trabajadores y empleos

La implementación de un seguro de desempleo no sólo tiene un efecto positivo al reducir la volatilidad del ingreso de los hogares y las fluctuaciones macroeconómicas, sino también, como lo sugieren recientes estudios teóricos, este seguro aumenta la productividad laboral al permitir que los trabajadores busquen trabajos de mayor productividad y que las firmas creen este tipo de trabajos. Acemoglu y Shimer (2000) argumentan que si Estados Unidos redujera la generosidad de su seguro, en principio para reducir los problemas de riesgo moral que éste produce, su efecto sería



negativo: aumentaría la volatilidad de los ingresos de los trabajadores y reduciría el nivel de empleo en la economía. Esto último ocurriría porque los trabajadores se verían forzados a reducir su tiempo de búsqueda de empleo y por ende terminarían tomando trabajos para los cuales no tienen las cualidades indicadas y donde terminarían siendo menos productivos. Dado que el seguro de desempleo chileno es actualmente menos generoso que el americano, el estudio anterior sugiere que para el caso chileno un aumento de la generosidad del mismo podría tener un efecto positivo no sólo para el bienestar sino también para el nivel de empleo.

## VII. El seguro de desempleo chileno

### VII.1. Indemnizaciones y seguro de desempleo

En esta sección, a la luz de la evidencia presentada en las secciones anteriores, discutimos la operación del actual sistema de protección al ingreso del trabajo en Chile y exploramos posibles modificaciones.

Hemos argumentado hasta ahora que un trabajador promedio en Chile tiene una alta probabilidad de pasar por periodos de desempleo, ya sea por (i) el proceso de reasignación continua que genera grandes flujos de empleo entre sectores y firmas o (ii) por *shocks* agregados que afectan la economía, como la crisis asiática a fines de los 90. La consecuencia de esta pérdida de empleo, dado el actual sistema de seguridad social, es una fuerte caída en el ingreso, que, considerando el grado de desarrollo del sistema financiero chileno, probablemente resulte en una importante caída en el consumo e incluso en algún grado de deserción del sistema educacional. Se suma a lo anterior el hecho de que la eficiencia del proceso de búsqueda se ve deteriorada si el trabajador, enfrentado a una caída importante en su consumo, se ve obligado a tomar un trabajo que se aleja de su óptimo.

No obstante, hemos argumentado también que el proceso de reasignación, responsable en parte de esta inestabilidad, juega un importante rol en el crecimiento económico y, por ende, en la tasa a la cual crecerán los salarios en Chile.

Históricamente, las indemnizaciones por años de servicio han sido el principal mecanismo de protección al empleo en Chile. Una mayor indemnización (siempre que la empresa no quiebre y pueda pagarla) aumenta la estabilidad laboral y transfiere ingreso al trabajador desempleado. Ambos efectos contribuyen a reducir la varianza del consumo de los hogares. El costo es un menor crecimiento en la productividad. Como documentamos

en este estudio, hay evidencia empírica categórica de que mayores costos de despido reducen la velocidad de ajuste del empleo y hacen caer la reasignación y por tanto el crecimiento.

Una solución alternativa es la implementación de un sistema de seguro de desempleo. Definido de la forma más general posible, este seguro cobra una prima a trabajadores o empresas, y paga un beneficio predefinido una vez que el trabajador esté desempleado. Lo crucial es que la empresa no paga un costo al momento de despedir a un trabajador, por lo que no se distorsiona el margen de despido de la empresa. Los beneficios de este sistema son una caída en la varianza del consumo de los hogares, sin afectar el proceso de reasignación de empleo y por ende la productividad. A diferencia de las indemnizaciones, la menor varianza en el consumo se logra por transferencia desde el seguro y no por una menor reasignación.

Los principales problemas de un sistema de seguro de desempleo se originan por *riesgo de abuso (moral hazard)* en la búsqueda de empleo y un *problema de los comunes (problem of the commons)* en la decisión de despedir a un trabajador. En el primer caso, el trabajador tiene menos incentivos para buscar un nuevo empleo. En el segundo caso, la empresa no internaliza correctamente el costo que implica para el sistema como un todo la decisión de despedir a un trabajador. Para solucionar estos problemas los países con sistemas de seguro de desempleo han introducido modificaciones al esquema sencillo propuesto arriba. En el caso de *moral hazard* se establecen mecanismos de monitoreo y pagos contingentes; o se diseña un sistema de pagos decrecientes en el tiempo. Para que la empresa internalice el costo social del despido, se le puede poner un impuesto al despido, ya sea una indemnización o una prima creciente en el número de despidos.

## VII.2. El seguro de desempleo en Chile

### *Descripción del sistema*

El 1 de octubre de 2002 entró en vigencia el actual seguro de desempleo que reemplazó al modesto subsidio de cesantía vigente antes<sup>8</sup>. El seguro es obligatorio para todos los trabajadores que firmen un contrato regido por el Código del Trabajo. En este sistema, cada trabajador dependiente con contrato indefinido tiene una cuenta individual donde tanto él como su empleador cotizan mensualmente una fracción de su remuneración. Al mo-

---

<sup>8</sup> Este subsidio equivalía a alrededor de US\$ 25 mensuales, aunque daba derecho a prestaciones de salud.

mento de quedar cesante, el trabajador puede retirar los recursos acumulados en su cuenta individual más los intereses obtenidos y, de ser necesario, recurrir a un fondo común (“Fondo Solidario”), el cual está constituido con aportes de los empleadores y del Estado. Para el caso de trabajadores con contrato indefinido, el aporte del trabajador corresponde al 0,6% de sus ingresos imponibles (con un tope de UF 90), mientras que el de los empleadores asciende al 1,6% de los mismos ingresos. Estos aportes se depositan en una cuenta individual del trabajador, cuyo saldo al final de la vida laboral del individuo podrá ser retirado por el trabajador. Por otra parte, el fondo común se financia con un aporte del empleador equivalente al 0,8% del ingreso disponible de sus trabajadores más un aporte del Estado de \$ 8.000 millones anuales.

Cuando un trabajador con contrato indefinido pierde su trabajo por causa involuntaria (despido no atribuible a él)<sup>9</sup>, tiene derecho a retirar giros mensuales de su cuenta individual, siempre y cuando tenga acreditadas doce (12) o más cotizaciones en forma continua o discontinua. En caso de no optar (o no tener derecho) al fondo solidario, el trabajador puede retirar el total de su saldo en la cuenta individual, en giros mensuales. Estos giros serán decrecientes, y el número de giros será el número de años desde su último giro por cesantía o desde su afiliación al sistema. En caso de optar al fondo solidario, el trabajador tendrá derecho a cinco giros. Estos giros son decrecientes en el tiempo. En el primer mes el giro corresponde al 50% del salario promedio de los últimos 12 meses, el segundo a un 45%, llegando a sólo un 30% el quinto mes. En caso de que los montos de la cuenta individual del trabajador no alcancen a cubrir estos porcentajes, y éste siga cesante, él puede recurrir al fondo solidario y solicitar pagos con un mínimo igual a \$ 67.292 (55% del salario mínimo vigente) para el primer mes y de \$ 31.058 para el quinto mes. Los retiros contra el fondo solidario también tienen montos máximos, los cuales corresponden a \$ 129.408 (15% del salario máximo imponible) el primer mes y \$ 77.645 el quinto.

Es importante notar que en total el beneficio, en caso de acceder al fondo solidario, es sólo de dos meses de salarios, lo cual es bajo inclusive para países con bajos beneficios como Estados Unidos (tres meses). Lo anterior se compensa ya que en el marco chileno el seguro de desempleo se complementa con las indemnizaciones por años de servicio. Hoy en día, el sistema de indemnizaciones por despido establece que ante un despido por

---

<sup>9</sup> Las condiciones del seguro son diferentes para empleados con contratos por obra o a plazo fijo. Ver página web de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

necesidades de la empresa, ésta debe compensar al trabajador a razón de un mes por año de servicio hasta un tope de 11 meses. Al momento del despido, el empleador puede descontar de las indemnizaciones lo depositado por él en la cuenta individual del trabajador.

### *Discusión conceptual*

El modelo chileno se puede caracterizar como un sistema obligatorio de ahorro forzoso, al cual se le sobrepone un seguro que, dado que los retiros del fondo común tienen un máximo y un mínimo, tiene una componente solidaria (redistributiva).

Si consideramos que en el largo plazo la oferta de trabajo es inelástica, un 2,2% del salario disponible se destina al componente de ahorro forzoso del sistema<sup>10</sup>. En países donde los mercados financieros no son perfectos, lo cual en mayor o menor medida incluye a todos los países, este componente genera un colchón de ahorros que le permite al trabajador autoasegurarse a través del tiempo. En teoría existen dos razones para que esta componente deba ser obligatoria. Primero, estudios recientes muestran que la caída en la valoración entre consumir hoy y mañana es muy superior a la caída entre consumir mañana o pasado mañana, lo que hace que tendamos a subahorrar para eventos futuros<sup>11</sup>. Segundo, existe un problema de riesgo de abuso. Si el desempleo aumenta mucho los trabajadores saben que el gobierno tendrá que implementar programas para paliar sus efectos (subsidios directos o a través de planes de empleo de emergencia), luego deciden subahorrar.

En principio existen mecanismos más eficientes que el ahorro forzoso para asegurarse ante eventos fortuitos (como puede ser caer en el desempleo), éstos son los seguros que no sólo permiten asegurar el ingreso traspasando recursos individuales de un periodo a otro (como lo hace el ahorro forzoso) sino que también permiten traspasar recursos de un individuo a otro en un momento dado. En el sistema chileno el fondo común hace el rol de un seguro. En este contexto, el 0,8% del salario que se destina al fondo común se puede pensar como la prima que debe pagar el trabajador para tener acceso a la componente de seguro que tiene el sistema.

Desgraciadamente los seguros en general, y el de desempleo muy en particular, presentan problemas de selección adversa y de riesgo de abuso. El primero dice relación con el hecho de que las personas que tienen una

---

<sup>10</sup> Con una oferta inelástica de trabajo los descuentos los termina pagando en un 100% el trabajador con salarios más bajos.

<sup>11</sup> Este fenómeno se conoce en economía como tasa de descuento hiperbólica.

mayor probabilidad de quedar desempleadas serán quienes primero tomen el seguro. Esto lleva a un aumento en la prima del seguro y por ende a que personas de bajo riesgo de estar desempleadas decidan no tomarlo, aumentando así aun más la prima y eventualmente restándole viabilidad al sistema. En el caso del sistema del seguro de desempleo este problema se soluciona haciendo obligatoria la participación.

Por otra parte, el problema de riesgo de abuso es más complicado y se refiere al hecho de que los trabajadores asegurados cambian su comportamiento, de modo tal que son menos cuidadosos en mantener su empleo y ponen menos esfuerzo en buscar trabajo una vez cesantes. En el sistema chileno se busca evitar este problema a través tanto de la componente de ahorro forzoso (el cual es el primero que se utiliza al quedar cesante) como de beneficios inferiores al salario del trabajador y decrecientes en el tiempo con un límite.

En el seguro vigente en Chile, la estructura de beneficios (giros) que tiene un trabajador cesante que accede al fondo común genera una distribución progresiva de los recursos del mismo. Ésta es la componente distributiva del sistema chileno. Pensemos en dos empleados que son despedidos después de trabajar 12 meses (mínimo para acceder al fondo solidario). El trabajador A ganaba el salario mínimo (\$ 120 mil) y el trabajador B el máximo imponible (\$ 1.530). Con el ahorro forzado en sus cuentas individuales ninguno de ellos puede financiarse el equivalente de dos meses de salarios que otorga el sistema chileno (cuando se opta al fondo solidario), luego ambos pueden acceder al fondo común. El trabajador A, por su bajo salario, obtiene los giros mínimos establecidos por la ley y en su caso utiliza del fondo común el equivalente a 175% de su salario. Por el contrario, el trabajador B debido a su salario alto recibe el tope superior de los giros y en su caso sólo retira del fondo común un equivalente a un 7,4% de su sueldo<sup>12</sup>.

Finalmente, en Chile el sistema de seguridad contra el desempleo sigue estableciendo el pago de una indemnización por despido, siendo esta componente muy importante en los beneficios totales. De hecho, para todos los trabajadores que lleven más de dos años trabajando en una empresa las indemnizaciones son el principal componente de los beneficios que recibirían al quedar cesantes.

El sistema de indemnizaciones se utiliza principalmente en países en desarrollo que tienen un bajo nivel de institucionalidad que no les permite implementar un sistema de seguro más eficiente pero que a su vez es más complejo. El nivel de desarrollo alcanzado por Chile en los últimos años

---

<sup>12</sup> Un trabajador con salario igual al máximo imponible después de trabajar 16 meses no recibe ninguna compensación del fondo común.

hace natural que el país se mueva de un sistema basado en indemnizaciones a otro basado en un esquema de seguro de desempleo. Es importante notar que aún en un país con buenas instituciones las indemnizaciones pueden jugar un rol en un sistema de seguro de desempleo. Con un seguro de desempleo (más allá de la componente de ahorro forzoso) las empresas no internalizan todo el costo social que tiene despedir un trabajador, por lo cual se termina con una situación de exceso de destrucción de empleos. La idea es la siguiente: al despedir a un trabajador el empleador sabe que éste no verá caer su ingreso a cero porque tendrá acceso al fondo común (seguro) que la firma ayuda a financiar en conjunto con el resto de las empresas. Para evitar este *problema de los comunes*, se debe forzar a las firmas a pagar un costo al momento de despedir un trabajador. En el caso chileno las indemnizaciones pueden estar jugando este rol.

## VII.2. Discusión de posibles reformas

Dados los niveles de desarrollo de Chile, un sistema de seguro de desempleo es la mejor forma de darle estabilidad al ingreso de los trabajadores y permitir que éstos tengan un ingreso mínimo durante su proceso de búsqueda de empleo sin verse forzados a tomar un trabajo para el cual no tienen las habilidades más adecuadas. El sistema vigente en Chile tiene las características deseables pero también una serie de elementos que deben ser perfeccionados.

### 1. *Las indemnizaciones tienen una importancia mayor que lo óptimo*

En el sistema actual las indemnizaciones son el principal componente del beneficio que recibe un trabajador cesante después de estar por dos o más años en una empresa. Como documentamos en este estudio, indemnizaciones altas distorsionan el proceso de reasignación de empleo en la economía reduciendo la productividad y el crecimiento. En el óptimo, las indemnizaciones sólo deberían corregir el *problema de los comunes* que presenta un sistema de seguros. Dado lo pequeño que es el componente de seguro en el sistema chileno (la parte relacionada con el fondo común), nos parece que se debería reducir el tamaño de las indemnizaciones por años de servicio contra un aumento en las cotizaciones a la cuenta individual y al fondo solidario en el seguro de cesantía<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> La alternativa que se utiliza en Estados Unidos son cotizaciones al seguro de desempleo que varían en función del historial de despido de la empresa. Ver Blanchard (2004) para una discusión.

2. *Las firmas debieran tener una cuenta de ahorro para el pago de las indemnizaciones*

Las indemnizaciones no siempre proveen de un seguro a los trabajadores desempleados, pues su pago depende de la liquidez de la empresa al momento de despedir al trabajador. Si la empresa quiebra, no hay garantías de que el trabajador reciba sus indemnizaciones. La importancia del cierre de plantas dentro de la destrucción de empleo (25%) sugiere que este problema puede ser considerable en Chile. Este problema no sólo perjudica a los trabajadores sino que distorsiona la decisión de quiebra de las empresas. Es por ello que las firmas debieran mantener un fondo donde se provisione el pago de futuras indemnizaciones. Los montos aprovisionados debieran ser función de la obligación contingente que tiene la firma con sus trabajadores.

3. *El aporte del trabajador a su cuenta individual debiera ser decreciente con los fondos en su cuenta*

Si consideramos la teoría económica de *buffer stocks*, sabemos que existe un tamaño óptimo del colchón de ahorro que un trabajador debe tener para suavizar su consumo. Por este motivo, cuando los fondos en su cuenta individual están por debajo del óptimo, el aporte del trabajador a su cuenta debiera ser mayor que el exigido cuando los fondos son mayores que el óptimo. Por ejemplo, el aporte debiera ser una fracción  $S$  del salario del trabajador hasta llegar a un stock de ahorro igual a  $A$  veces el salario, luego de lo cual la tasa de aporte debiera bajar a  $s < S$ . El parámetro  $A$  se debe calcular en función del colchón óptimo de ahorro que debe tener un trabajador al cual le queda un cierto número de años en la fuerza de trabajo.

4. *Debiera haber un aporte del trabajador al fondo común hasta reponer una fracción de lo usado por él anteriormente*

En la actualidad el fondo común les permite a los trabajadores acceder a un seguro a una prima de 0,8% de su salario. Además de este rol, el fondo podría ser un mecanismo de préstamos del Estado a los trabajadores cesantes contra sus ingresos laborales futuros. En concreto, esto permitiría al trabajador retirar un monto adicional del fondo común. Por este retiro se generaría una deuda del trabajador con el Estado, la cual se pagaría con aportes adicionales obligatorios del trabajador al fondo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D. y R. Shimer (2000): "Productivity Gains From Unemployment Insurance". En *European Economic Review*, 44 (7): 1195-1224.
- Barnes, M., y J. Haskel (2002): "Job Creation, Job Destruction and the Contribution of Small Businesses: Evidence for UK Manufacturing". Working Paper no. 461. Department of Economics, University of London.
- Bentonila, S. y A. Ichino (2004): "Unemployment and Consumption Near and Far from the Mediterranean". Mimeo.
- Bergoeing, R., A. Hernando y A. Repetto (2003): "Idiosyncratic Productivity Shocks and Plant-Level Heterogeneity". Mimeo.
- Bertola, G., T. Boeri, y S. Cazes (1999): "Employment Protection and Labour Market Adjustment in Some OECD Countries: Evolving Institutions and Variable Enforcement". Employment and Training Department, International Labour Office, Geneva.
- Blanchard, O. (2004): "Designing Labor Market Institutions", en [http://econ-www.mit.edu/faculty/download\\_pdf.php?id=927](http://econ-www.mit.edu/faculty/download_pdf.php?id=927).
- Browning, M. y A. Lussardi (1996): "Household Saving: Micro Theories and Macro Facts". *Journal of Economic Literature*, 34 (4): 1797-855.
- Burgess, P. y J. L. Kingston (1981): "Changes in Spending Patterns following Unemployment". US Department of Labor, ETA Occasional Paper 81-83.
- Caballero, R. y M. Hammour (1998): "The Macroeconomics of Specificity". En *Journal of Political Economy*, 106 (4): 724-767.
- (2000): "Creative Destruction and Development: Institutions, Crises and Restructuring". Mimeo, MIT.
- Caballero, R., K. Cowan, E. Engel y A. Micco (2004): "Effective Labor Regulation and Microeconomic Flexibility". NBER Working Paper 10744.
- Campbell, J. (1997): "Entry, Exit, Technology and the Business Cycle". NBER Working Paper 5955.
- Cochrane, J. (1991): "A Simple Test of Consumption Insurance". En *Journal of Political Economy*, 95 (3): 957-976.
- Cooper, R., J. Haltiwanger y L. Power (1999): "Machine Replacement and the Business Cycle: Lumps and Bumps". En *The American Economic Review*, 89 (4): 921-946.
- Cowan, K., y A. Micco (2005): "Crecimiento, Empleo y Estabilidad del Ingreso en Chile". Mimeo, BID.
- Cowan, K., A. Micco, A. Mizala, C. Pages y P. Romaguera (2005): *El Desempleo en Chile*. Centro de Micro-Datos, Universidad de Chile.
- Davis, S., J. Haltiwanger, y S. Schuh (1996): *Job Creation and Destruction*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Davis, S., y J. Haltiwanger (1999): "Gross Job Flows". En O. Ashenfelter y D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Volume 3. Amsterdam: North-Holland.
- Dynarski, S. y J. Gruber (1997): "Can Families Smooth Variable Earnings?" En *Brookings Papers on Economic Activity*, I: 229-284.
- Ericson, R. y A. Pakes (1995): "Markov-Perfect Industry Dynamics: A Framework for Empirical Work". En *Review of Economic Studies*, 62 (1): 53-82.



- Foster, L., J. Haltiwanger y C. Krian (1998): "Aggregate Productivity Growth: Lessons from Microeconomic Evidence". NBER Working Paper 6803.
- Gruber, J. (1997): "The Consumption Smoothing Effects of Unemployment Insurance". En *American Economic Review*, 87 (1): 192-205.
- Jovanovic, B. (1982): "Selection and the Evolution of Industry". En *Econometrica*, 50 (3): 649-670.
- Kaplan, D., G. Martínez-González, y R. Robertson (2003): "Worker- and Job-flows in Mexico". Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y Macalester College. Sin publicar.
- Medina, P., M. Meléndez y K. Seim (2003): "Labor Market Dynamics in Brazil". Informe final. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Universidade de São Paulo e Fipe-USP.
- Menezes-Filho, N., H. Zylberstajn, J. P. Chahad y E. Pazello (2002): "Unions and the Economic Performance of Brazilian Establishments". Research Network Working Paper no. R-464. Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Micco, A. y C. Pagés (2004): "Employment Protection and Gross Job Flows: A Differences in Differences Approach". Research Department, Inter-American Development Bank. Working Paper Number 508.
- Murphy, K. (1999): "Executive Compensation". En O. Ashenfelter y David Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3. North Holland, 1999.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (1996). *OECD Employment Outlook*. Paris: OECD.
- Pissarides, C. A. (2000): *Equilibrium Unemployment Theory*. Cambridge, MA , MIT Press.
- Reinecke, G. y C. Ferrada (2004): "Creación y Destrucción de Empleo en Chile: Análisis de Datos Longitudinales de ACHS". Mimeo, ACHT y OIT. En <http://www.oitchile.cl/pdf/publicaciones/ele/elec014.pdf>
- Schumpeterer, J. (1942): *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper Bros.

**EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL  
ANÁLISIS DEL DISEÑO DE FISCALIZACIÓN Y SU  
CUMPLIMIENTO EN LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO\***

**Jaime Lamas y Carlos Chávez**

Este trabajo revisa el diseño del Programa de Fiscalización Ambiental Regional y evalúa los resultados de cumplimiento de las Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA) para proyectos sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Nuestro análisis utiliza una base de datos que contiene información de fichas de fiscalización de 204 visitas de inspección desarrolladas bajo la coordinación de la Conama de la región del Bío-Bío, entre 1999 y el primer semestre del año 2004. Los resultados indican que el nivel de cumplimiento perfecto de la RCA alcanza sólo al 50% de los proyectos inspeccionados, en tanto que la incidencia de cumplimiento

---

JAIME LAMAS. Magíster (c) en Economía de Recursos Naturales y del Medio Ambiente, Universidad de Concepción. Profesional de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, región del Bío-Bío. Email: jlamas.8@conama.cl

CARLOS CHÁVEZ. Doctor of Philosophy (Ph. D.) Economía Ambiental y Recursos Naturales, University of Massachusetts, Amherst, Estados Unidos. Profesor asociado, Departamento de Economía, Universidad de Concepción. Email: cchavez@udec.cl

\* Agradecemos a la Comisión Nacional del Medio Ambiente de la Región del Bío-Bío, particularmente al Programa de Fiscalización Ambiental Regional, por facilitar el acceso a la información de fiscalización.

bajo o incumplimiento total afecta a un 20% de los proyectos fiscalizados. Se presenta un perfil de los proyectos detectados en incumplimiento y se discuten recomendaciones tendientes a perfeccionar el diseño de fiscalización que permita mejorar los niveles de cumplimiento ambiental en el SEIA.

## 1. INTRODUCCIÓN

En el transcurso de las últimas décadas, Chile ha experimentado un proceso de crecimiento económico sostenido, el cual ha estado fuertemente ligado al desarrollo de actividades productivas de sectores exportadores. Una característica común en estas actividades es su orientación al uso intensivo de recursos naturales renovables y no renovables y del medio ambiente en general. El proceso mencionado ha ejercido una considerable presión sobre algunos recursos naturales y ambientales. Dicha presión se ha expresado a través de los impactos ambientales que se han ido generando por la ejecución de diversos tipos de proyectos que originan contaminación y otras consecuencias negativas sobre los ecosistemas en los que se insertan (*Evaluaciones del Desempeño Ambiental, Chile*, OCDE-CEPAL, 2005).

Como respuesta a las demandas de un manejo adecuado de los recursos naturales y el medio ambiente, y particularmente desde inicios de los años noventa, el Estado chileno ha buscado dar solución a sus problemas ambientales mediante un modelo de coordinación ambiental multisectorial. Un hito importante en dicho proceso lo constituye la promulgación de la Ley 19300, denominada Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, la que entró en vigencia en marzo del año 1994. La referida ley considera, entre otros aspectos relevantes, la creación de un Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), mediante el cual se evalúan los aspectos ambientales de los proyectos de inversión que se ejecutan en el país. Dicho sistema de evaluación entró en vigencia el año 1997 con la publicación oficial del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (RSEIA)<sup>1</sup>.

El instrumento de regulación ambiental que ha alcanzado la mayor relevancia en Chile es el SEIA. Mediante éste se estableció la obligación de someter a evaluación de impacto ambiental a los proyectos de inversión que se desarrollan en el país y que puedan causar impacto ambiental en cual-

---

<sup>1</sup> El RSEIA fue publicado mediante Decreto Supremo N° 30, en marzo de 1997, y posteriormente modificado por el Decreto Supremo N° 95 de agosto del año 2001.

quiera de sus fases. Consecuentemente, el SEIA se constituye en el principal instrumento preventivo de gestión ambiental con que cuenta el país. Por una parte, a través de él las empresas se comprometen a cumplir con las regulaciones ambientales vigentes bajo las cuales se aprueban los proyectos. Por otra parte, el Estado, a través de sus diferentes órganos, es el encargado de hacer cumplir dichas regulaciones ambientales. Dos son los instrumentos de que dispone el Estado para tal propósito: primero, el desarrollo de visitas de inspección con el propósito de detectar el estado de cumplimiento de los proyectos evaluados con las regulaciones y compromisos contraídos por sus representantes, y, segundo, la imposición de multas o sanciones en aquellos casos en que se detectan incumplimientos<sup>2</sup>.

La literatura que trata de la implementación de las regulaciones ambientales y del comportamiento de los agentes sujetos a ellas sugiere que la decisión de cumplimiento depende de diferentes factores, entre los que se incluyen aquellos referidos a la capacidad del regulador (o fiscalizador, si es independiente) para elaborar y ejecutar programas de fiscalización eficientes, como también los costos de las firmas u otros agentes regulados asociados al cumplimiento de las exigencias ambientales (ver por ejemplo Cohen, 1999; Dasgupta *et al.*, 2000, y Heyes, 2000). Considerando la diversidad de agentes sujetos a regulaciones ambientales, así como las diferencias que éstos presentan, es posible esperar que el grado de cumplimiento individual sea variable y, en muchos casos, posiblemente bajo, en especial en los países en vías de desarrollo (World Bank, 2002). De hecho, entre los problemas que enfrentan las autoridades responsables de la implementación de políticas de regulación ambiental en países en desarrollo están la disponibilidad limitada de personal especializado y también los presupuestos normalmente restringidos para el desarrollo de actividades de fiscalización para inducir cumplimiento (Palacios y Chávez, 2005). En el caso de nuestro país, se ha reconocido recientemente que el diseño de fiscalización para inducir cumplimiento de las normativas es uno de los puntos sensibles de la política ambiental nacional. Específicamente, entre una serie de recomendaciones sugeridas con el propósito de mejorar la gestión ambiental de nuestro país se ha indicado la necesidad de "...examinar formas de fortalecer la capacidad de cumplimiento y fiscalización" para el desarrollo y fortalecimiento de los

---

<sup>2</sup> El RSEIA establece que corresponderá a los organismos del Estado que, en uso de sus facultades legales, participan en el SEIA fiscalizar el permanente cumplimiento de las normas y condiciones sobre la base de las cuales se aprobó el proyecto.

marcos normativos destinados a la protección ambiental y el manejo adecuado de los recursos naturales (OCDE-CEPAL, 2005, pp. 18 y 124)<sup>3</sup>.

El desarrollo de estrategias y acciones de fiscalización ambiental para inducir cumplimiento de normativas ambientales es una tarea compleja que demanda recursos. Las limitaciones para dicha tarea obedecen, por un lado, a razones económicas y, por otro lado, a la presencia de problemas de asimetrías de información entre agencia o unidad fiscalizadora y agente regulado<sup>4</sup>. Es posible esperar que agentes regulados tiendan a evitar cumplir con las regulaciones ambientales debido a que la vigilancia destinada a detectar infracciones es esporádica, y a que las sanciones y otras acciones disuasivas resultan en muchos casos no sólo mínimas sino que no se corresponden con la magnitud de la infracción (Dasgupta *et al.*, 2000).

No obstante la relevancia de la fiscalización para asegurar niveles adecuados de cumplimiento, en el caso de Chile y de la región del Bío-Bío en particular, lamentablemente no se ha realizado una revisión sistemática de los resultados de cumplimiento de las exigencias ambientales por parte de los agentes que han obtenido la aprobación ambiental de sus proyectos evaluados bajo el SEIA<sup>5</sup>. De esta forma, nuestro trabajo constituye, de

<sup>3</sup> Es interesante mencionar que, no obstante que compartimos esta sugerencia, en nuestra opinión el informe de desempeño ambiental de Chile antes referido no ofrece evidencia respecto de incumplimientos de programas de regulación ambiental específicos. Debido a ello entendemos que, muy probablemente, la sugerencia planteada en relación con mejorar la fiscalización ambiental está basada en la revisión general del diseño institucional más que en la evaluación de estrategias de fiscalización específicas y/o de los resultados de cumplimiento relacionado con regulaciones o normativas referidas a la protección ambiental y adecuado manejo de recursos naturales. En este sentido, nuestro trabajo contribuye con evidencia específica que tiende a apoyar la referida recomendación.

<sup>4</sup> La fiscalización de regulaciones ambientales incluye el conjunto de acciones desarrolladas por agencias de gobierno y otros, las que son destinadas a inducir cumplimiento de los agentes bajo regulación y a corregir situaciones que puedan poner en peligro el medio ambiente o la salud de las personas. Dichas acciones comprenden inspecciones o auditorías con el propósito de detectar violaciones, negociaciones con agentes individuales o representantes de empresas detectados en incumplimiento con el propósito de generar acuerdos conducentes al cumplimiento, y la aplicación de sanciones o el desarrollo de acciones legales en el caso de que una violación sea descubierta (ver U. S. EPA, 1992). En este sentido, utilizamos el término “fiscalización” como sinónimo de la palabra inglesa *enforcement*.

<sup>5</sup> La literatura existente a nivel nacional relacionada más directamente al análisis de la fiscalización y cumplimiento de regulaciones ambientales es escasa. En efecto, un análisis de aspectos referidos al diseño de fiscalización y los factores determinantes de cumplimiento individual de fuentes que participan en el Programa de Compensación de Emisiones de la ciudad de Santiago se encuentra en Palacios y Chávez (2002) y (2005). Más recientemente, Ruiz-Tagle (2006) estudia los factores determinantes del cumplimiento de regulaciones ambientales en la industria manufacturera nacional. Este

acuerdo a nuestro conocimiento, un esfuerzo inicial respecto al análisis del funcionamiento del Programa de Fiscalización Ambiental Regional (PFAR) y al grado de cumplimiento por parte del sector privado<sup>6</sup>.

El objetivo de este trabajo es proveer una revisión del diseño del Programa de Fiscalización Ambiental Regional (PFAR) y una evaluación de los resultados en términos de cumplimiento ambiental de proyectos aprobados bajo el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) en la región del Bío-Bío, en el período 1999-2004. El trabajo analiza, desde el punto de vista técnico, alternativas para perfeccionar el Programa de Fiscalización y a la vez aporta antecedentes a fin de perfeccionar los incentivos que permitan mejorar los niveles de cumplimiento bajo el SEIA.

Nuestro análisis se sustenta en una base de datos construida a partir de información existente en las fichas de fiscalización generadas por las visitas de inspección desarrolladas bajo el PFAR en la región del Bío-Bío. Con el propósito de lograr los objetivos planteados, se construyó una base de datos que incluye información detallada recopilada a partir de la revisión individual de las fichas de inspección correspondientes a 204 visitas de fiscalización realizadas por el Departamento de Fiscalización Ambiental de la Conama de la región del Bío-Bío, en el período comprendido entre 1999 y el primer semestre de 2004. Esta información fue complementada con la revisión de otras fuentes secundarias de información que ayudaron a caracterizar tanto el nivel de exigencias ambientales que enfrentaban los proyectos considerados como también otras características de los proyectos fiscalizados.

El trabajo se organiza según se describe a continuación. En la sección 2 se presenta una descripción detallada del diseño regulatorio considerado en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). En la sección 3 se describe el funcionamiento del SEIA y de su fiscalización para el cumplimiento de la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) en la región del Bío-Bío. La sección 4 presenta los resultados del análisis de cumplimiento individual de los proyectos que, contando con su RCA, fue-

---

trabajo examina, entre otros, el rol de mecanismos formales e informales de regulación en la decisión de cumplimiento individual. Entre los mecanismos informales de regulación, el trabajo considera el efecto de la acción de comunidades locales o grupos de ciudadanos organizados, y de agentes individuales en su rol de inversionistas y consumidores, sobre la decisión de cumplimiento de establecimientos manufactureros. Lamentablemente, ninguno de estos trabajos considera el diseño de fiscalización y cumplimiento en el marco del SEIA.

<sup>6</sup> Se entiende por PFAR el proceso administrativo y práctico coordinado intersectorialmente cuyo objetivo es constatar el cumplimiento ambiental, de acuerdo con las exigencias establecidas en la RCA.

ron fiscalizados durante el período 1999-2004 en la región del Bío-Bío. Finalmente, en la sección 5 se presenta un análisis crítico de los aspectos referidos al diseño de fiscalización para inducir cumplimiento de la RCA en el marco del SEIA, y se discuten sugerencias para mejorar el cumplimiento ambiental en la región del Bío-Bío.

## 2. SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

Esta sección describe y analiza aspectos de diseño general del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y su funcionamiento. La sección está dividida en dos partes. Primero: se revisa brevemente el marco general de la regulación ambiental basado en el SEIA vigente en Chile. Segundo: se describen los procedimientos para el proceso de evaluación de impacto ambiental considerados por el SEIA y su Reglamento.

### **2.1. Marco general para la regulación ambiental en Chile basada en el SEIA**

El SEIA tiene como objetivos detectar potenciales impactos ambientales negativos de los proyectos o actividades nuevos que se pretenden ejecutar y, al mismo tiempo, adoptar las medidas necesarias para evitarlos, minimizarlos y, por último, buscar las reparaciones ambientales adecuadas. El diseño general del SEIA considera procedimientos no sólo para establecer condiciones de ejecución de proyectos, sino que también contempla que las empresas (titulares de los proyectos) se comprometan a cumplir con las regulaciones ambientales vigentes bajo las cuales se aprobó el proyecto de inversión sometido a evaluación.

Durante el año 1997, mediante el Decreto Supremo N° 30, entró en vigencia el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (RSEIA). (El referido reglamento sería posteriormente modificado por el Decreto Supremo N° 95 de agosto del año 2001.) El Reglamento del SEIA estableció la obligación de ingresar a evaluación los proyectos de inversión que se desarrollan en el país y que puedan causar impacto ambiental en cualquiera de sus fases<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> El Reglamento señala de manera detallada los tipos de proyectos que deben ser evaluados ambientalmente, indicando dimensiones mínimas de los mismos, según sea el caso. Establece además los contenidos básicos de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) o de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) y los procedimientos a seguir para obtener un pronunciamiento favorable de la autoridad. Adicionalmente, el Reglamento establece y regula las medidas de mitigación, reparación y/o compensación que eventualmente deben implementarse para hacer ambientalmente más amigable un pro-

En el funcionamiento del SEIA la Dirección Regional de Conama desempeña el rol de coordinar la evaluación ambiental de los proyectos sometidos al SEIA<sup>8</sup>. En efecto, La Dirección Regional es la encargada de elaborar informes (solicitud de aclaraciones al titular, reuniones del comité revisor del proyecto, informe consolidado de evaluación ambiental), es decir, realiza el trabajo técnico que se presenta a las Comisiones Regionales del Medio Ambiente. En efecto, la Comisión Regional del Medio Ambiente (Corema) es el ente político administrativo que realiza la gestión ambiental en cada una de las regiones del país. La Corema, es una instancia política administrativa de carácter resolutivo en los temas ambientales, y sus integrantes sólo se reúnen cuando hay proyectos que resolver o algún tema ambiental relevante que abordar<sup>9</sup>.

La Comisión Nacional del Medio Ambiente en cada una de las regiones es la encargada de administrar el SEIA; además coordina el Comité Operativo de Fiscalización Regional (COFR), que está constituido por todos los servicios públicos con competencia ambiental, o que tengan alguna competencia relevante para el proyecto a fiscalizar<sup>10</sup>. En este sentido, el sistema de fiscalización considerado por el SEIA es eminentemente multi-

---

yecto y, además, establece cuáles son los permisos ambientales sectoriales aplicables a los proyectos. De igual forma, el Reglamento también señala los procedimientos administrativos que se deben cumplir y los contenidos principales de la participación de la comunidad en la evaluación ambiental. Finalmente, el Reglamento establece que corresponde a los organismos del Estado que participan en el SEIA fiscalizar el permanente cumplimiento de las normas y condiciones con las que se aprobó un determinado proyecto.

<sup>8</sup> La Ley 19300, denominada Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, vigente a partir del mes de marzo del año 1994, creó la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conama), organismo que, entre otras responsabilidades, es responsable de coordinar la gestión ambiental nacional.

<sup>9</sup> La Comisión Regional del Medio Ambiente está constituida por las autoridades del gobierno en la región. Específicamente, es presidida por el intendente; ejerce como secretario el director regional de Conama, y la integran además los gobernadores provinciales y secretarios regionales ministeriales. Adicionalmente, participan también consejeros regionales.

<sup>10</sup> Específicamente, los servicios que participan en el Comité de Fiscalización Regional son: Secretaría Regional Ministerial de Salud, Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, Secretaría Regional Ministerial de Agricultura, Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones, Subsecretaría de Pesca (Subpesca), Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC), Corporación Nacional Forestal (CONAF), Servicio Nacional de Pesca (Sernapesca), Consejo de Monumentos Nacionales, Dirección Gobernación del Territorio Marítimo (DGTM), Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), Dirección General de Aguas (DGA), Dirección de Vialidad, Servicio Nacional de Geología y Minas (Sernageomin), Servicio Nacional de Turismo (Sernatur).

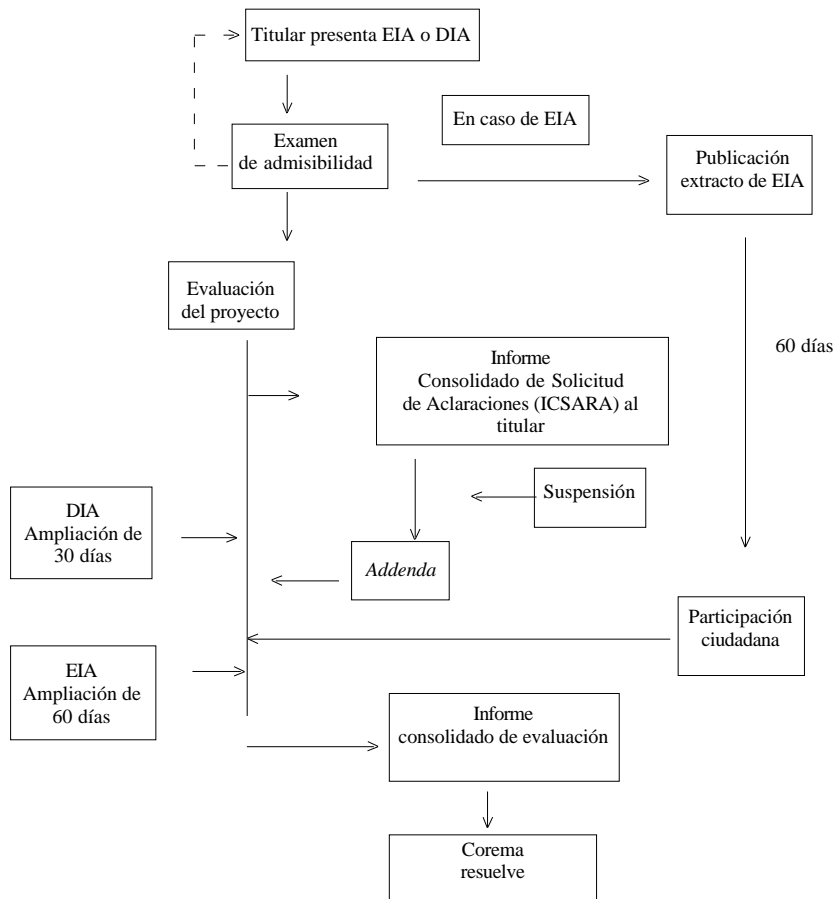


sectorial e incluye diversos órganos encargados de verificar el cumplimiento de las normas.

### 2.2. Procedimiento de evaluación ambiental en el SEIA

El procedimiento de evaluación ambiental se inicia con la presentación que debe realizar el titular de un proyecto ante la Conama (ver Figura N° 1). Existen dos formas de presentar el proyecto. Primero, se considera la modalidad denominada Declaración de Impacto Ambiental (DIA), la cual consiste en una descripción general de los principales aspectos del proyec-

FIGURA N° 1: ESQUEMA DEL PROCESO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL



Fuente: Elaboración propia.

to y sus impactos ambientales. Segundo, existe también la posibilidad de realizar un Estudio de Impacto Ambiental (EIA). En esta modalidad se describen pormenorizadamente todos los aspectos del proyecto, incluyendo, por ejemplo, línea de base del área donde se ejecutará, impactos ambientales generados, plan de contingencias, compromisos voluntarios y medidas de compensación<sup>11</sup>.

En caso que el proyecto se presente bajo la modalidad de Declaración de Impacto Ambiental, el plazo legal para su evaluación y aprobación por parte de la Comisión Regional del Medio Ambiente (Corema) es de 60 días hábiles, ampliables a un máximo de 30 días adicionales por una sola vez. Durante este período, los distintos servicios públicos invitados a revisar el proyecto deben hacer observaciones que en conjunto pasan a constituir el Informe Consolidado de Solicitud de Aclaraciones que el titular del proyecto deberá responder dentro de un plazo legal bajo la forma de un documento, el cual es denominado en el RSEIA como *Addenda*. Este documento debe contener las aclaraciones solicitadas<sup>12</sup>. Considerando que, luego de revisado el documento *Addenda*, no existan observaciones adicionales, se elabora un Informe Consolidado de Evaluación, el que resume los aspectos relevantes del proyecto y señala los compromisos ambientales asumidos por el titular. Posteriormente, se presenta este informe a la Corema, instancia que califica ambientalmente el proyecto. No obstante lo anterior, cabe la posibilidad de que en base a la primera revisión de los organismos sectoriales exista consenso en que la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) presentada no es suficiente, haciéndose necesario en dicho caso exigir un Estudio de Impacto Ambiental (EIA). En dicho escenario, el coordinador del proyecto —un profesional de Conama— presenta el estado de evaluación del proyecto a la Corema, la que puede resolver en vista de los antecedentes conocidos rechazar la DIA y solicitar un EIA, lo que se le comunica al titular mediante una Resolución Exenta de rechazo del proyecto.

---

<sup>11</sup> La elección de la modalidad de ingreso al SEIA es un derecho del agente que ejerce como titular o representante del proyecto, la cual está usualmente en función del análisis de los componentes ambientales y las obras que el proyecto contempla y su efecto sobre el medio ambiente. No obstante que existe completa libertad de elección en esta decisión, la experiencia sugiere que ingresan en la modalidad de EIA los proyectos de mayor envergadura, como centrales hidroeléctricas, complejos industriales, y también los proyectos conflictivos, como lo han sido, de acuerdo a la experiencia reciente, los rellenos sanitarios.

<sup>12</sup> Es posible suspender el plazo de evaluación por un período no determinado por la ley, a fin de que el titular disponga de tiempo para responder las observaciones efectuadas a su proyecto.

Si el proyecto se presenta bajo la forma de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), se realiza el examen de admisibilidad con el propósito de juzgar la pertinencia de acoger el proyecto para su evaluación. En este caso el plazo legal para evaluar el proyecto es de 120 días hábiles, el cual es posible extender, por una sola vez, hasta un máximo de 60 días adicionales. Si el proyecto es admitido e ingresa a evaluación, el titular debe publicar un extracto del EIA en el *Diario Oficial* y en algún diario de circulación local en la comuna o provincia en que se ejecutará el proyecto. Este requerimiento fue establecido con el propósito de dar inicio al proceso de participación ciudadana, considerado en el Reglamento del SEIA.

El proceso de participación ciudadana bajo la modalidad de presentación de un Estudio de Impacto Ambiental considera un plazo de 60 días hábiles dentro de los cuales la población afectada por la ejecución del proyecto puede hacer observaciones<sup>13</sup>.

En el caso que la Corema resuelve favorablemente la calificación ambiental del proyecto, se redacta la Resolución de Calificación Ambiental (RCA), documento que comprende al Informe Consolidado de Evaluación, en conjunto con otras consideraciones que hayan resultado de la discusión de la Corema al momento de resolver el proyecto. Todo proyecto ingresado al SEIA cuenta con una RCA. En efecto, existe RCA de aprobación, de rechazo, y también de desistimiento. Cuando los proyectos son aprobados, la RCA describe los aspectos principales del proyecto sometido a evaluación, así como también los permisos ambientales sectoriales asociados a él y las obligaciones impuestas por la autoridad a las que el titular del proyecto deberá dar cumplimiento. Si los proyectos son rechazados o desistidos, la RCA indica las causales de tal condición<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> El procedimiento para realizar observaciones consiste en presentarlas por escrito a la Dirección Regional de Conama. Ello lo puede hacer cualquier persona natural u organización que acredite su identidad y domicilio, a fin de comprobar si el proyecto la afectará directamente.

<sup>14</sup> Es pertinente mencionar que las RCA que se elaboraban en el inicio del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental se caracterizaban por ser de carácter general, sin proporcionar información técnica precisa respecto de exigencias o aspectos claves del proyecto para ser fiscalizados. Naturalmente, la falta de claridad en las exigencias pudo contribuir, por un lado, a facilitar el incumplimiento, debido al desconocimiento en relación a los alcances de la RCA de parte de los encargados de ejecutar los proyectos. En tanto que, por otro lado, exigencias poco claras también pudieron dificultar la labor fiscalizadora al momento de realizar la fiscalización. Lamentablemente, no tenemos evidencia suficiente para evaluar el impacto que sobre la decisión de cumplimiento ha tenido la técnica de redacción y contenidos de las RCA. No obstante, de acuerdo a nuestra revisión, a medida que se ha ido ganando experiencia en la evaluación y fiscalización de los proyectos, se ha ido paulatinamente mejorando la elaboración de las RCA, lo que probablemente se ha traducido en una mejor comprensión de los alcances de éstas, tanto

Una vez que el proyecto cuenta con su RCA, puede iniciar su ejecución. Durante dicho período, el proyecto puede ser sometido a fiscalización de parte del Estado. Las actividades de fiscalización consideradas en el SEIA incluyen principalmente visitas a terreno a fin de constatar el cumplimiento de las exigencias ambientales establecidas en la RCA; en caso de encontrar violaciones graves y permanentes, se procede a abrir un expediente sancionatorio. Este procedimiento puede finalizar con la imposición de una multa. En caso de infracciones reiteradas se puede llegar incluso a la revocación de la aprobación o aceptación del proyecto evaluado, sin perjuicio del derecho a ejercer las acciones civiles o penales que sean procedentes<sup>15</sup>.

En particular, son los aspectos indicados en la RCA del proyecto los que se espera orienten la revisión durante las visitas de fiscalización desplegadas por los órganos que participaron en la evaluación ambiental del proyecto.

### 3. EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL (SEIA) Y LA FISCALIZACIÓN PARA CUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCIÓN DE CALIFICACIÓN AMBIENTAL (RCA) EN LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO

El análisis de esta sección considera una breve descripción del funcionamiento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental en la región del Bío-Bío. Adicionalmente se revisa en detalle el diseño de fiscalización para inducir cumplimiento de la Resolución de Calificación Ambiental del Programa de Fiscalización Ambiental Regional.

#### 3.1. Funcionamiento del SEIA en la región del Bío-Bío

En el período 1994-2004 se han sometido a evaluación de impacto ambiental en la región del Bío-Bío un total de 688 proyectos. El monto total

---

para los fiscalizadores como para los técnicos del titular que ejecutan el proyecto. Ello, muy posiblemente, ha permitido mejorar los niveles de cumplimiento de las exigencias ambientales establecidas. Actualmente, las RCA comprenden por un lado los aspectos generales del proyecto y por otro lado señalan detalladamente los aspectos normados y no normados relevantes a ser fiscalizados, proporcionando una herramienta rápida y precisa para detectar cumplimiento ambiental. Agradecemos a un árbitro anónimo de la revista *Estudios Públicos* por motivar este punto.

<sup>15</sup> Es interesante mencionar que la imposición de sanciones está basada en un proceso administrativo (expediente sancionatorio). El nivel de la multa (sanción monetaria) es definido por la Corema en base a antecedentes relacionados con el proyecto, es decir, caso a caso. El RSEIA no señala criterios para definir el monto de la sanción monetaria.

de la inversión representada por dichos proyectos alcanzó a 5.836 millones de dólares.

La Tabla N° 1 muestra los proyectos ingresados a evaluación, resultados de la evaluación (aprobados, rechazados, desistidos) y modalidad de ingreso (DIA o EIA) al SEIA en la región del Bío-Bío en el período 1994-2004. Se observa que alrededor del 82% de los proyectos ingresados son aprobados. Con propósito de comparación, considere que durante el mismo período el número de proyectos ingresados al SEIA a nivel nacional alcanzó a 6.445, de los cuales fueron aprobados 5.246, esto es, la tasa de aprobación alcanzó a 81,4% (OCDE-CEPAL, 2005).

La mayoría de los proyectos no aprobados corresponde a aquellos que no culminaron el proceso de evaluación (proyectos desistidos) y representa cerca del 12% de los proyectos ingresados a evaluación. Sólo el 5% de los proyectos ingresados fue rechazado durante el período.

TABLA N° 1: PROYECTOS INGRESADOS A SEIA, RESULTADOS DE EVALUACIÓN Y MODALIDAD DE INGRESO EN LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO, PERÍODO 1994-2004

Año	N° de proyectos ingresados al SEIA <sup>a</sup>	N° de proyectos aprobados <sup>a</sup>	N° de proyectos rechazados	N° de proyectos desistidos	N° de proyectos ingresados como DIA	N° de proyectos ingresados como EIA
1994	1	0	0	0	0	1
1995	8	3	0	0	0	8
1996	5	9	0	0	0	5
1997	28	12	1	0	24	4
1998	89	51	2	4	85	4
1999	119	99	3	3	113	6
2000	89	86	1	5	81	8
2001	105	104	3	6	100	5
2002	107	96	2	19	99	8
2003	59	45	0	23	53	6
2004	78	62	1	17	76	2
Total	688	567	13	77	631	57

<sup>a</sup> El número de proyectos ingresados cada año difiere del número de proyectos aprobados en igual período debido a que la decisión sobre proyectos que ingresan a evaluación en un año dado puede ser resuelta durante el mismo período o en años posteriores.

*Fuente:* Elaboración propia en base a la información proporcionada por el Departamento de Fiscalización de la Dirección Regional de Conama.

Los proyectos ingresados a evaluación utilizan preferentemente la modalidad de Declaración de Impacto Ambiental (DIA) en lugar de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). Específicamente, durante el período 1994-2004, aproximadamente el 92% de los proyectos ingresados al SEIA utilizaron la modalidad DIA (ver Tabla N° 1, últimas dos columnas). Muy probablemente ello se explica porque, por un lado, los tiempos de evaluación para una DIA son menores que los de una EIA (ver subsección 2.2) y, por otro lado, los costos para elaborar una DIA son menores que aquellos relacionados a una EIA.

### **3.2. Fiscalización para el cumplimiento de la RCA en la región del Bío-Bío**

A continuación se presentan dos aspectos fundamentales para la comprensión del Programa de Fiscalización de la región del Bío-Bío. En primer lugar, se describen el procedimiento y estrategia general de fiscalización considerados por el Programa; en segundo lugar, se revisan los resultados de cumplimiento individual posibles que arroja la actividad de visitas de inspección.

#### **3.2.1. Procedimiento de fiscalización**

Cada año la Dirección Ejecutiva de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conama) determina el número de proyectos a ser fiscalizados a nivel nacional y dispone los recursos humanos y financieros para ejecutar el Programa de Fiscalización Ambiental Regional (PFAR). En el caso del año 2004 el objetivo definido por la Dirección Nacional fue fiscalizar un total nacional de 390 proyectos. En la región del Bío-Bío se consideró, para el mismo período, una cobertura de fiscalización que alcanzaba a un total de 30 proyectos.

El Comité Operativo de Fiscalización Regional de la Región del Bío-Bío fue creado durante el año 2001. En dicho período se estableció un procedimiento formal para el desarrollo de la actividad de fiscalización. Este procedimiento se describe a continuación. Desde el nivel local regional, y luego de conocidos los objetivos de cobertura de fiscalización definidos por la Dirección Nacional y al inicio del año calendario respectivo, se solicita a cada uno de los integrantes del Comité Operativo de Fiscalización Regional que señale, a partir del universo de proyectos aprobados, un listado de a lo menos diez proyectos que considere de su interés para ser sujetos de fiscalización durante el referido período<sup>16</sup>. En función de las recomenda-

<sup>16</sup> De acuerdo a lo indicado en la sección 2, el Comité de Fiscalización Regional está integrado por todos los servicios públicos con competencia ambiental.

ciones individuales de parte de los integrantes del Comité Operativo de Fiscalización Regional, la Conama de la región del Bío-Bío prepara un listado consolidado de los proyectos señalados y procede a su selección de acuerdo con la siguiente clasificación: proyectos conflictivos (que corresponden a aquellos proyectos que durante su evaluación motivaron reclamos de personas naturales y/u organizaciones sociales), proyectos que se han fiscalizado y que han presentado cumplimiento parcial, proyectos que han presentado incumplimiento total, proyectos aprobados en años anteriores que no han sido fiscalizados y proyectos que han sido recientemente aprobados. Posteriormente, y considerando el total de proyectos previamente seleccionados y clasificados, se procede a consultar a los evaluadores de Conama que coordinaron la revisión de dichos proyectos. Finalmente, son precisamente los proyectos sugeridos por dichos profesionales los que serán visitados para inspección, como parte de la actividad de fiscalización.

Las visitas de fiscalización a proyectos aprobados bajo el SEIA se realizan por invitación de la Conama. Dicha invitación es extendida a los servicios que evaluaron ambientalmente los proyectos de interés. Los elementos centrales para realizar la fiscalización incluyen la RCA, informes sectoriales y/o denuncias por parte de la comunidad. La fiscalización que se realiza considera una revisión de los antecedentes relevantes establecidos en la RCA, los cuales se contrastan con el estado de ejecución del proyecto. En la práctica sólo se consideran aspectos ambientales señalados en la RCA que son de fácil verificación. En particular, no se toman muestras de agua, ni tampoco de residuos líquidos, u otros tipos de efluentes o emisiones, para propósitos de realizar análisis cuantitativos. Lo anterior no es posible, pues no se cuenta con el equipamiento requerido para ello. La fiscalización consiste, por un lado, en inspección visual de la ejecución de las principales obras en las etapas de construcción y operación; por otro lado, la fiscalización considera también la realización de una entrevista con los encargados de la ejecución del proyecto. Adicionalmente se revisan las bitácoras de operación del proyecto y de los monitoreos realizados, si los hubiera<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> El carácter de inspección visual de las visitas de fiscalización constituye una limitación importante de los esfuerzos de fiscalización en la región. En efecto, dado el tipo de inspección que se realiza, no es posible revisar el estatus de cumplimiento en relación, por ejemplo, con el límite de emisiones o efluentes, los cuales en algunos casos están establecidos en la Resolución de Calificación Ambiental. En este sentido la tecnología de inspección muestra limitaciones y el estatus de cumplimiento se define en función de la inspección visual.

### 3.2.2. Cumplimiento y sanciones en el Programa de Fiscalización Ambiental Regional

Considerando aspectos de procedimiento establecidos por el PFAR, nuestra revisión de las fichas de fiscalización, y comentarios de parte del encargado regional de la ejecución del PFAR de la región del Bío-Bío, los que fueron obtenidos a través de comunicación personal de uno de los autores de este trabajo, definimos tres estatus de cumplimiento, éstos son:

A. *Cumplimiento total*: Se encuentran en esta condición aquellos proyectos que se ejecutan y operan de acuerdo con todas las exigencias establecidas en la RCA.

B. *Cumplimiento parcial*: Se define como aquel en que se constata que el titular ha ejecutado el proyecto en sus distintas etapas considerando las exigencias ambientales de la RCA; sin embargo, se han omitido ciertos aspectos formales e importantes, lo que muestra que no hubo un cumplimiento total. En este caso es posible encontrar las siguientes situaciones de cumplimiento específicas:

*Cumplimiento alto* de la RCA: Están en dicha situación proyectos que exhiben aspectos menores deficientes en relación con lo establecido en la RCA o demás normas de ejecución, que son fácilmente subsanables por el ejecutor. Se incluyen aquí, por ejemplo, proyectos que no hayan dado aviso por escrito a Conama del inicio de obras, o que no hayan enviado el o los Permisos Ambientales Sectoriales (PAS) otorgados a fin de informar a la autoridad, o que hayan omitido la ejecución de algún compromiso voluntario asumido en el proceso de evaluación del proyecto<sup>18</sup>.

*Cumplimiento medio* de la RCA: Se considera en estado de cumplimiento medio a aquellos proyectos que durante la fiscalización se encuentran operando sin la totalidad de los PAS exigidos por la RCA, es decir, que no cuentan con la otorgación de ellos, y por ende no han dado cuenta formal de ellos a la autoridad.

*Cumplimiento bajo* de la RCA: En esta categoría se encuentran los proyectos que durante la visita de fiscalización se encuentran funcionando sin contar con ninguno de los PAS asociados al proyecto, o que hayan sido detectados como infractores permanentes en las visitas de fiscalización anteriores.

---

<sup>18</sup> Los PAS están referidos a las soluciones sanitarias de: tratamiento de aguas servidas, residuos industriales líquidos, disposición de residuos sólidos, sistema de purificación de agua potable, u otro permiso sectorial en incumplimiento.



- C. *Incumplimiento total* de la RCA: Se consideran en esta situación aquellos proyectos ejecutados por el titular sin considerar las exigencias ambientales establecidas en la RCA. La ejecución no concuerda con las especificaciones del proyecto evaluado y aprobado, y por ende se ha ejecutado un proyecto distinto del que fue aprobado por la Corema. Se entiende, en este caso, que el proyecto no cumple con las exigencias ambientales establecidas por la Corema.

Realizadas las visitas de fiscalización y evaluados los antecedentes recopilados, los proyectos fiscalizados son clasificados en alguno de los estatus o condiciones de cumplimiento previamente revisados. En función de dicha situación individual, se contemplan diversas acciones adicionales en el ámbito del PFAR. Específicamente, las referidas acciones asociadas a los resultados de cada visita de fiscalización para cada situación de (in)cumplimiento son las siguientes:

En el caso de cumplimiento total (Caso A), se deja constancia de tal condición en el acta de fiscalización que se le envía al titular del proyecto. Adicionalmente se le reconoce oficialmente su condición y se le estimula a continuar con sus procedimientos de manera de velar por la mantención de los compromisos cumplidos. Finalmente, se le comunica que el proyecto continúa siendo considerado en el universo de proyectos fiscalizables en períodos futuros.

En el caso de cumplimiento parcial (Caso B), se deja constancia en el acta de fiscalización respecto de los aspectos de la RCA que han sido encontrados en (in)cumplimiento parcial. En cada caso específico se procede como sigue. Si el proyecto resulta en cumplimiento parcial alto, se envía al titular del proyecto una carta que contiene una amonestación escrita. En dicha carta se comunica al titular del proyecto la(s) falta(s) en que ha incurrido y se le solicita remitir los antecedentes que informen cómo han sido ésta(s) subsanada(s) dentro de un breve plazo. En caso de cumplimiento medio de la RCA, se presenta la situación ante la Corema para la toma de conocimiento y resolución. Adicionalmente, se envía una carta al titular del proyecto con una amonestación escrita. En dicha comunicación se identifican: la(s) falta(s) en que incurrió y se establece un plazo para remediarla(s). Se informa además que se le visitará nuevamente. Finalmente, en caso de cumplimiento parcial bajo de la RCA, se presenta la situación ante la Corema para la toma de conocimiento y resolución, la que resuelve respecto a amonestar por escrito al titular del proyecto. En dicha amonestación se le comunica al titular la gravedad de su proceder y se le reitera la obligación que éste tiene de subsanar sus faltas, indicándole que en caso contrario se

procederá a la apertura de un expediente sancionatorio, a aplicarle una multa, e incluso, dependiendo del caso, a la revocación de la RCA.

Los proyectos fiscalizados pueden también exhibir la condición de incumplimiento total de la RCA (Caso C). Si así ocurriera, se procede a presentar la situación ante la Corema para la toma de conocimiento y resolución. Esta instancia puede resolver abrir un expediente sancionatorio y/o multar directamente al infractor; además de exigir subsanar la situación de violación a la brevedad. El expediente sancionatorio es un conjunto de información detallada referida al proyecto encontrado en violación, que incluye todos los aspectos ambientales del proyecto, esto es, los informes sectoriales emitidos por los revisores que evaluaron el proyecto, la(s) *Addenda(s)* emitida(s) por el titular para responder a las observaciones realizadas al proyecto, la RCA, las fichas de fiscalización y otros antecedentes si los hubiere. Si se abre el expediente sancionatorio, se le da la posibilidad al infractor de enmendar su falta dentro de un plazo determinado, período en que se sigue fiscalizando al infractor a fin de ir revisando su accionar y su estado de cumplimiento. Posteriormente, la Corema da inicio a la evaluación del expediente sancionatorio. Este procedimiento puede concluir con la imposición de una sanción monetaria (ver sección 2.2). Finalmente, en el caso extremo de que el titular no acoja las demandas de la Corema se puede llegar a la revocación de la RCA, con lo cual se cierra el expediente y se prohíbe la operación del proyecto. Adicionalmente, todo el proceso es de conocimiento público, se informa a la comunidad mediante la prensa ordinaria y la publicación en el *Diario Oficial*.

#### 4. RESULTADOS DE CUMPLIMIENTO DE RCA EN LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO

Esta sección presenta los resultados del análisis de la actividad de fiscalización realizada por el PFAR en la región del Bío-Bío, en términos de cumplimiento de las exigencias ambientales de los proyectos fiscalizados durante el período 1999-2004<sup>19</sup>.

##### 4.1. Datos

La base de datos utilizada está formada por observaciones de inspecciones que se han realizado en el marco de las actividades del Programa de Fiscalización Regional (PFAR) durante el período de estudio. La fiscaliza-

---

<sup>19</sup> El PFAR en la región del Bío-Bío se inició durante el año 1999 y su ejecución tuvo una interrupción en el año 2000. El Programa fue ejecutado nuevamente el año 2001 y se ha mantenido activo desde entonces.

ción de los proyectos se realizó en los años 1999, 2001, 2002, 2003 y el primer semestre del año 2004. La base de datos comprende los siguientes campos: identificación del proyecto sometido a visita de inspección cada año, mes en que se realizó la fiscalización, número de visitas de fiscalización previas, nivel de exigencia ambiental, número de plantas del proyecto fiscalizado, duración del proyecto (temporal, permanente), localización del proyecto, población de la comuna en que se localiza el proyecto (población total, población urbana y población rural), monto de inversión asociado al proyecto, nivel de ocupación de mano de obra, modalidad de presentación al SEIA (EIA o DIA), tipos de proyecto según reglamento del SEIA, indicador de conflictividad del proyecto visitado, duración del período de evaluación del proyecto, antigüedad del proyecto, y el estatus de cumplimiento del proyecto de acuerdo con la descripción de la sección 3<sup>20</sup>.

#### **4.2. Proyectos fiscalizados en la región del Bío-Bío en el período de estudio**

Una síntesis de la actividad de fiscalización de proyectos aprobados bajo el SEIA en la región del Bío-Bío durante el período 1999-2004 se presenta en la Tabla N° 2. Se observa allí el número de RCA aprobadas por año, el universo de proyectos fiscalizables, el número de visitas realizadas por año y agregadas, el número de proyectos fiscalizados, el número de proyectos nuevos fiscalizados cada año, el número de proyectos eliminados y el número de proyectos que se repiten en las fiscalizaciones realizadas.

Es importante notar que el número de visitas de inspección no corresponde al número de proyectos fiscalizados, debido a que existen proyectos que fueron visitados más de una vez. Adicionalmente, de acuerdo con lo informado por los encargados de coordinar la fiscalización en la región del Bío-Bío, en base a criterios previamente definidos, se considera que una visita es una fiscalización, independientemente de que sea el mismo proyecto que se visite a lo largo del tiempo. Así, por ejemplo, se observa en la Tabla N° 2 que en el año 2001 fueron desarrolladas 27 visitas de inspección, correspondientes a 21 proyectos fiscalizados, de los cuales 18 se visitaban por primera vez y 3 se inspeccionaban por segunda vez; mientras que durante el año 2003 se efectuaron 59 visitas que correspondieron a 56 proyectos fiscalizados, de los cuales 40 eran visitados por primera vez y 16 ya habían sido visitados anteriormente.

---

<sup>20</sup> Con el propósito de realizar el análisis estadístico, cada visita de fiscalización es considerada de manera independiente de cualquier otra visita. De esta manera, más de una visita al mismo proyecto es considerada como fiscalización adicional.

TABLA N° 2: ACTIVIDAD DE FISCALIZACIÓN DE RCA EN LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO: 1994-2004

Año	RCA <sup>a</sup>	PF <sup>b</sup>	VF <sup>c</sup>	PF <sup>d</sup>	PNF <sup>e</sup>	PE <sup>f</sup>	PR <sup>g</sup>
1994-1998	75	75	0	0	0	0	0
1999	99	174	15	15	15	0	0
2000	86	260	0	0	0	0	0
2001	104	364	27	21	18	12	3
2002	96	460	80	56	47	15	9
2003	45	505	59	56	40	40	16
2004 <sup>h</sup>	62	567	23	22	11	43	11
Total	567		204	170	131	110	39

<sup>a</sup> Considera el número total de RCA aprobadas en el período 1994-primer semestre del año 2004.

<sup>b</sup> Es el universo de proyectos fiscalizables, incluye los proyectos con RCA aprobados hasta el año inmediatamente anterior.

<sup>c</sup> Total visitas de fiscalización realizadas cada año.

<sup>d</sup> Número de proyectos fiscalizados, difiere del total de visitas debido a que algunos proyectos se fiscalizan más de una vez cada año.

<sup>e</sup> Proyectos nuevos fiscalizados, incluye a los proyectos que son por primera vez fiscalizados.

<sup>f</sup> Proyectos eliminados, es decir aquellos que no se fiscalizan en el período.

<sup>g</sup> Proyectos repetidos, esto es, proyectos que han sido fiscalizados más de una vez en el período de estudio.

<sup>h</sup> Incluye sólo información para el primer semestre del año.

*Fuente:* Elaboración propia en base a información del PFAR, región del Bío-Bío.

Se observa también en la Tabla N° 2 que en el año 1999 se fiscalizó el 12,7% de los proyectos respecto del universo de proyectos fiscalizables. La mayor cobertura de fiscalización se logró durante el año 2002, período en el cual se fiscalizó el 14,4% del universo de proyectos con RCA aprobada. Durante los siguientes períodos la tasa de cobertura de visitas de inspección se redujo, alcanzando a 11,9% durante el año 2003, y poco más de 4% durante el primer semestre del año 2004. No obstante que no disponemos de patrones claros de comparación, una cobertura de fiscalización que alcanza a alrededor del 10% del universo fiscalizable al año no parece excesivamente reducida.

Adicionalmente, nuestro análisis indica también que los proyectos nuevos fiscalizados alcanzan un alto porcentaje, no así los proyectos que han sido visitados anteriormente. En efecto, por ejemplo, para los años

2001, 2002 y 2003, los proyectos nuevos representan en promedio el 80% de los proyectos fiscalizados durante esos tres años (ver Tabla N° 2).

Una característica relevante de la fiscalización de proyectos aprobados bajo el SEIA lo constituye la participación de diversos servicios públicos; esto es, existe más de una agencia u órgano fiscalizador sectorial. La Tabla N° 3 muestra el número promedio de servicios públicos fiscalizadores que participaron en las visitas de fiscalización realizadas cada año durante el período de estudio, así como también la desviación estándar asociada. Se aprecia que el número promedio de servicios que participan en las visitas de fiscalización fluctúa entre 3 y 4 en cada año del período considerado, con una desviación estándar que bordea la unidad. Estas cifras confirman el carácter multisectorial de las visitas de fiscalización para inducir cumplimiento de la RCA, de acuerdo al diseño institucional vigente.

Considerando la totalidad de las 204 visitas de fiscalización realizadas en el período comprendido por este estudio, se logró fiscalizar 14 tipos de proyectos de acuerdo a la clasificación establecida en el Reglamento del SEIA. La distribución de proyectos fiscalizados por tipo se presenta en la Tabla N° 4.

La tipología de proyectos más visitados corresponde a aquellos proyectos de saneamiento ambiental, que concentran 81 de las 204 visitas de fiscalización realizadas y representan el 39,7% del total. Los siguientes tipos de proyectos más visitados son aquellos referidos a recursos hidrobiológicos con 20 visitas (9,80%), proyectos inmobiliarios con 19 visitas (9,31%), y proyectos mineros con 18 visitas (8,82%).

TABLA N° 3: NÚMERO PROMEDIO DE SERVICIOS QUE PARTICIPAN EN LAS VISITAS DE FISCALIZACIÓN EN LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO, 1999-2004

Año	Número promedio de servicios públicos que participan en las visitas fiscalizadoras <sup>a</sup>	Desviación estándar
1999	3,9	0,998
2001	2,9	0,587
2002	2,9	0,997
2003	3,1	1,029
Primer semestre de 2004	3,5	1,440
Total	3,3	1,010

<sup>a</sup> Considera el total de los servicios participantes dividido por el número de visitas fiscalizadoras realizadas en cada año.

Fuente: Elaboración propia.

TABLA N° 4: TIPOS DE PROYECTOS FISCALIZADOS EN LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO SEGÚN CLASIFICACIÓN DEL RSEIA, 1999-2004

Tipo de proyectos	1999	2001	2002	2003	1 <sup>er</sup> semestre 2004	Total visitas (%)
Extracciones de fangos					1	1 (0,49%)
Líneas de transmisión eléctricas			1	1		2 (0,98%)
Centrales hidroeléctricas	2	2	1	1		6 (2,94%)
Equipamiento: estacionamientos, estaciones de servicios, terminal de buses, carreteras, etc.			12	3		15 (7,35%)
Portuarios			1		2	3 (1,47%)
Inmobiliarios		2	5	9	3	19 (9,31%)
Cambios de combustibles			4	1		5 (2,45%)
Mineros	5	3	8	2		18 (8,82%)
Gasoductos		2		2		4 (1,96%)
Plantas químicas		1	3	6	1	11 (5,39%)
Forestales	3	4	3	4	3	17 (8,33%)
Acuícolas	2	1	7	9	1	20 (9,80%)
Transporte terrestre			1	1		2 (0,98%)
Saneamiento ambiental (plantas de tratamiento, rellenos sanitarios, etc.)	3	12	34	20	12	81 (39,7%)
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>27</b>	<b>80</b>	<b>59</b>	<b>23</b>	<b>204</b>

*Fuente:* Elaboración propia en base a información del PFAR, región del Bío-Bío.

### 4.3. Cumplimiento ambiental en la región del Bío-Bío

Considerando nuestra revisión de los resultados posibles de una visita de fiscalización de un proyecto aprobado (sección 3.2), revisamos a continuación los resultados de cumplimiento observado a partir de las visitas de inspección bajo el PFAR en el período considerado.

#### 4.3.1. Cumplimiento de RCA en la región del Bío-Bío: 1999-2004

La Tabla N° 5 muestra el estado de cumplimiento agregado, por año analizado, para los proyectos aprobados bajo el SEIA y que fueron fiscalizados por el PFAR de la región del Bío-Bío en el período 1999-2004.

Nuestro análisis indica que de las 204 visitas de fiscalización, en un total de 102 (50%) se cumplen a cabalidad con las exigencias ambientales establecidas en la RCA en la región del Bío-Bío durante el período analiza-

TABLA N° 5: CUMPLIMIENTO DE LA RCA EN LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO: 1999-2004

Estatus de cumplimiento	1999	2001	2002	2003	2004 <sup>a</sup>	Total período
Cumplimiento total	13	13	43	27	6	102
Cumplimiento parcial	2	12	34	30	16	94
Cumplimiento bajo	0	1	15	11	5	32
Cumplimiento medio	0	3	9	7	6	25
Cumplimiento alto	2	8	10	12	5	37
Incumplimiento total	0	2	3	2	1	8
Total visitas de fiscalización	15	27	80	59	23	204

<sup>a</sup> Considera sólo el primer semestre del año.

Fuente: Elaboración propia.

do. Sin embargo, la incidencia de perfecto cumplimiento con la RCA muestra variaciones importantes entre los años considerados. En el año 1999, 13 de los proyectos fiscalizados (86,7% del total de visitas de fiscalización del período) exhiben cumplimiento total, en tanto que en el año 2001 se observa que sólo en 13 de las visitas de fiscalización se observa cumplimiento total (48,1% de las visitas de fiscalización del período). Durante el año 2002 la tasa de cumplimiento total se eleva a 53,8%; para el año 2003 se observa en dicha situación en el 45,8% de las visitas de fiscalización. Finalmente, para el primer semestre de 2004 se observó que sólo un 26% de las visitas de fiscalización arroja como resultado cumplimiento total de las exigencias ambientales de la RCA (ver Tabla N° 5).

En el mismo período considerado existe un total de 94 visitas de fiscalización en las que se detectó cumplimiento parcial, lo que representa el 46,1% del total de las visitas de fiscalización. De acuerdo con la clasificación provista en la sección 3, el referido total se desagrega como sigue: cumplimiento bajo en 32 visitas, lo cual corresponde al 15,7% de las visitas realizadas en el período de estudio; cumplimiento medio en 25 visitas, representando un 12,3% de las visitas realizadas en ese período, y con cumplimiento alto un total de 37 visitas, equivalente a 18,1% de las visitas realizadas en el período.

Finalmente, existe un total de 8 visitas en las que se detectó incumplimiento total, lo que representa el 3,9% del total de visitas del período. Por lo anterior, se aprecia que las violaciones a las exigencias ambientales de la

RCA se presentan principalmente en la categoría de cumplimiento parcial en sus distintas subcategorías.

Adicionalmente, decidimos examinar los resultados de cumplimiento de la RCA según tipo de proyecto de acuerdo a la clasificación considerada en el RSEIA. Un detalle de resultados de cumplimiento por tipo de proyecto se presenta en la Tabla N° 6. Se observa allí que del total de tipos de proyectos considerados, las mayores incidencias de infracciones a la RCA se concentran en aquellos proyectos de saneamiento ambiental, proyectos acuícolas, mineros y forestales. Específicamente, para el año 2001 de las 12 visitas realizadas a este tipo de proyectos se observó que en cinco de ellas se encontró incumplimiento (bajo, medio, alto); para el año 2002, de las 34 visitas realizadas a este tipo de proyectos se tiene que en 17 de ellas se encontró algún grado de incumplimiento; esto es, la tasa de incumplimiento en este tipo de proyectos alcanzaba a 50%. Finalmente, de las 20 visitas realizadas a este tipo de proyectos durante el año 2003, en 11 de ellas se encontró algún tipo de incumplimiento; uno de los proyectos fiscalizados exhibía incumplimiento total.

En el caso de proyectos acuícolas se observan infracciones durante los años 2002 y 2003. Durante el año 2002, de las siete visitas realizadas a este tipo de proyectos, en cuatro de ellas se encontró algún grado de incumplimiento; en tanto que para el año 2003 de las nueve visitas realizadas, en seis de ellas se encontró incumplimiento (ver Tabla N° 6).

#### 4.3.2. Características de los proyectos infractores y acciones para inducir su cumplimiento

##### a) *Esfuerzo de fiscalización y resultados de cumplimiento por comunas*

El análisis de los resultados de cumplimiento de la RCA por comuna proporciona información respecto del esfuerzo de fiscalización desplegado por los organismos competentes, así como del nivel de cumplimiento ambiental que genera dicho esfuerzo en relación con los proyectos que han sido aprobados ambientalmente durante el período estudiado.

El universo de proyectos fiscalizados durante el período 1999-2004 en la región del Bío-Bío está distribuido en 34 comunas de la región. Las comunas que recibieron la mayor cantidad de visitas de fiscalización son Talcahuano, Coronel, Los Ángeles y Chillán (ver Tabla N° 7). Estas comunas concentraron 91 de las 204 visitas de fiscalización desarrolladas durante el período estudiado, lo que corresponden al 45,1%.



TABLA N° 6: RESULTADOS DE CUMPLIMIENTO POR TIPOS DE PROYECTOS FISCALIZADOS EN LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO SEGÚN CLASIFICACIÓN DEL RSEIA, 1999-2004

Tipo de proyectos	1999			2001			2002			2003			2004											
	CT	CPA	CPM	CPB	IT	Total	CT	CPA	CPM	CPB	IT	Total	CT	CPA	CPM	CPB	IT	Total						
Acueductos, embalses																								
Líneas de transmisión eléctricas																								
Centrales hidroeléctricas	2			1	1	2													1					
Equipamiento: estacionamientos, estaciones de servicios, terminal de buses, carreteras																								
Portuarios																								
Inmobiliarios																								
Cambios de combustibles																								
Míneros	5			2	1	3	4	2	1	1	8	2	2											
Gasoductos																								
Plantas químicas																								
Forestales	3			1	3	4	2	1	1	3	2	4	2	2					3					
Acuícolas	2			1	3	1	3	1	3	7	3	2	1	2	1	9			1					
Transporte terrestre																								
Sanamiento ambiental	3			7	3	2	12	17	5	5	7	34	9	3	2	5	1	20	3	1	2	5	1	12

CT: Número de visitas con resultados de cumplimiento total.

CPA: Número de visitas con resultados de cumplimiento parcial alto.

CPM: Número de visitas con resultados de cumplimiento parcial medio.

CPB: Número de visitas con resultados de cumplimiento parcial bajo.

IT: Número de visitas con resultados incumplimiento total.

Fuente: Elaboración propia.

TABLA N° 7: VISITAS DE FISCALIZACIÓN POR COMUNAS EN LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO: 1999-2004

Comunas	1999	2001	2002	2003	2004 <sup>a</sup>	Total
Talcahuano	4	1	8	8	0	21 (10,29%)
Coronel	2	4	4	10	2	22 (10,78%)
Los Ángeles	3	2	7	10	1	23 (11,27%)
Chillán	0	1	19	3	2	25 (12,25%)
Resto comunas	6	19	42	28	18	113 (55,41%)
Total	15	27	80	59	23	204 (100%)

<sup>a</sup> Considera sólo el primer semestre del año 2004.

Fuente: Elaboración propia.

La comuna de Talcahuano, predominantemente industrial y de gran incidencia en la producción manufacturera de la región del Bío-Bío, concentra el 10,3% de las visitas de fiscalización realizadas durante el período 1999-2004, ocupando el cuarto lugar de las comunas con mayor cantidad de visitas fiscalizadoras.

En la Tabla N° 8 se presenta el detalle de cumplimiento ambiental de los proyectos visitados. Durante el período considerado, los proyectos fiscalizados corresponden a cinco tipos, según la clasificación establecida en

TABLA N° 8: CUMPLIMIENTO AMBIENTAL EN COMUNA DE TALCAHUANO SEGÚN TIPO DE PROYECTO: 1999-2004

Tipos de proyectos	CT <sup>a</sup>	CPA <sup>b</sup>	CPM <sup>c</sup>	CPB <sup>d</sup>	IT <sup>e</sup>	Total
Cambios de combustibles		1				1
Míneros	3					3
Gasoductos	2					2
Plantas químicas	3					3
Saneamiento ambiental (plantas de tratamiento, rellenos sanitarios, etc.)	9	1	2			12
Total	17	2	2	0	0	21

<sup>a</sup> Número de visitas con resultados de cumplimiento total.

<sup>b</sup> Número de visitas con resultados de cumplimiento parcial alto.

<sup>c</sup> Número de visitas con resultados de cumplimiento parcial medio.

<sup>d</sup> Número de visitas con resultados de cumplimiento parcial bajo.

<sup>e</sup> Número de visitas con resultados de incumplimiento total.

Fuente: Elaboración propia.

TABLA N° 9: CUMPLIMIENTO AMBIENTAL EN COMUNA DE CORONEL SEGÚN TIPO DE PROYECTO: 1999-2004

Tipos de proyectos	CT <sup>a</sup>	CPA <sup>b</sup>	CPM <sup>c</sup>	CPB <sup>d</sup>	IT <sup>e</sup>	Total
Equipamiento: estacionamientos, estaciones de servicios, terminal de buses, carreteras, etc.			1	2		3
Gasoductos		1				1
Plantas químicas				1		1
Forestales	1	2				3
Acuícolas	4					4
Transporte terrestre	1		1			2
Saneamiento ambiental (plantas de tratamiento, rellenos sanitarios, etc.)	1	1	1	3	2	8
Total	7	4	3	6	2	22

<sup>a</sup> Número de visitas con resultados de cumplimiento total.

<sup>b</sup> Número de visitas con resultados de cumplimiento parcial alto.

<sup>c</sup> Número de visitas con resultados de cumplimiento parcial medio.

<sup>d</sup> Número de visitas con resultados de cumplimiento parcial bajo.

<sup>e</sup> Número de visitas con resultados de incumplimiento total.

*Fuente:* Elaboración propia.

el RSEIA. Se observa allí una alta tasa de cumplimiento; de los 21 proyectos fiscalizados, 17 de ellos estaban en tal situación (81%). Los tipos de incumplimiento detectados no son severos y corresponden principalmente a proyectos de saneamiento ambiental.

La comuna de Coronel concentra el 10,8% de las visitas de fiscalización realizadas durante el período 1999-2004, ocupando el tercer lugar de las comunas con mayor cantidad de visitas de fiscalización. En la Tabla N° 9 se presenta el detalle de cumplimiento ambiental de los proyectos visitados. En esta comuna se presentan siete tipos de proyectos fiscalizados, la mayoría de ellos corresponde a saneamiento ambiental. En el período analizado se detectaron todos los estatus de cumplimiento ambiental; específicamente esta comuna presenta el 31,8% de cumplimiento total, 18,2% de cumplimiento parcial alto, 13,6% de cumplimiento parcial medio, 27,3% de cumplimiento parcial bajo y 9,1 de incumplimiento total. Este último caso corresponde a los dos proyectos de saneamiento ambiental con visitas de fiscalización durante el período.

Un análisis desagregado de resultados de fiscalización según tipo de proyectos fiscalizados durante el período 1999-2004 para las comunas de Los Ángeles y Chillán se presenta en el Anexo 1, Tabla A-1 y Tabla A-2, respectivamente.

b) *Perfil de los infractores*

Consideramos a continuación un perfil de los proyectos sorprendidos infringiendo la RCA. La caracterización que se realiza se concentra en aquellos proyectos cuya visita de fiscalización arrojó cumplimiento bajo (CB) e incumplimiento total (IT). Nuestro análisis considera las siguientes características: sector al que pertenecen los proyectos, comuna en que se localizan, y un indicador de reincidencia de infracciones de parte de los mismos.

De acuerdo a nuestro análisis, es posible señalar que los infractores se concentran mayoritariamente en los proyectos de saneamiento ambiental; 12 de los 18 proyectos con incumplimiento severo de la RCA corresponden a esta categoría. El resto de proyectos con incumplimiento parcial alto y total se distribuye entre aquellos de equipamiento, inmobiliario, cambios de combustibles, mineros, y plantas químicas (ver Tabla N° 10).

TABLA N° 10: TIPOS DE PROYECTOS EN QUE SE CONCENTRAN LAS VIOLACIONES

Tipo de proyecto	CPB <sup>a</sup>	IT <sup>b</sup>	Total
Equipamiento: estacionamientos, estaciones de servicios, terminal de buses, carreteras, etc.	2		2
Inmobiliario		1	1
Cambios de combustibles		1	1
Mineros	1		1
Plantas químicas	1		1
Saneamiento ambiental (plantas de tratamiento, rellenos sanitarios, etc.)	10	2	12
Total	14	4	18

<sup>a</sup> Número de visitas con resultados de cumplimiento parcial bajo

<sup>b</sup> Número de visitas con resultados de incumplimiento total.

*Fuente:* Elaboración propia.

Los proyectos fiscalizados y que mostraron infracciones severas a la RCA se ubican sólo en tres de las treinta y cuatro comunas en que se realizaron visitas de fiscalización; éstas son las comunas de Coronel, Chillán y Los Ángeles.

Adicionalmente decidimos realizar un análisis de reincidencia de infracciones a la RCA. En la Tabla N° 11 se presenta una estadística de la reincidencia de transgresiones a la RCA por parte de los proyectos fiscalizados en la región del Bío-Bío bajo el PFAR durante el período 1999-2004. Consideramos aquí que un proyecto reincide en infracción de la RCA si se detecta en violación de las exigencias ambientales cuando es fiscalizado por segunda o más veces.

El número total de proyectos que mostraron reincidencia en incumplimiento fluctúa entre un mínimo de uno durante el año 2001 y un máximo de 14 durante el año 2002 y corresponden al 7% y 37% respectivamente de

TABLA N° 11: ESTADÍSTICA DE REINCIDENCIA DE INFRACCIONES A LAS EXIGENCIAS AMBIENTALES DE LA RCA EN LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO: 1999-2004

	1999	2001	2002	2003	2004	Total
Proyectos infractores <sup>a</sup>	2	14	38	32	17	103
Reincidentes 2001 <sup>b</sup>		1				
Reincidentes 2002 <sup>c</sup>			14			
Reincidentes 2003 <sup>d</sup>				7		
Reincidentes 2004 <sup>e</sup>					6	
Total infractores reincidentes <sup>f</sup>		1	14	9	10	34

<sup>a</sup> Considera el total de visitas en que se detectaron incumplimientos.

<sup>b</sup> Proyectos que reincidieron en infracciones a la RCA durante el mismo año 2001, es decir, recibieron múltiples visitas durante el mismo año, con resultado de incumplimiento.

<sup>c</sup> Proyectos que reincidieron en infracciones a la RCA durante el mismo año 2002, es decir, recibieron múltiples visitas durante el mismo año, con resultado de incumplimiento.

<sup>d</sup> Proyectos que reincidieron en infracciones a la RCA durante el mismo año 2003, es decir, recibieron múltiples visitas durante el mismo año, con resultado de incumplimiento.

<sup>e</sup> Proyectos que reincidieron en infracciones a la RCA durante el mismo año 2004, es decir, recibieron múltiples visitas durante el mismo año, con resultado de incumplimiento.

<sup>f</sup> Considera infractores reincidentes del mismo período y aquellos que fueron sorprendidos en incumplimiento durante el período actual y algún período previo en que fueron fiscalizados.

Fuente: Elaboración propia.

TABLA N° 12: ACCIONES PARA INDUCIR CUMPLIMIENTO DE PROYECTOS FISCALIZADOS EN LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO, 1999-2004

Año	Número de infractores <sup>b</sup>	Número de infractores (CB e IT) <sup>c</sup>	Notificación escrita	Inicio de expediente sancionatorio	Multa	Revocación de RCA
1999	2	0	2	0	0	0
2001	14	3	14	3	2	1
2002	38	18	38	1	1	0
2003	32	13	32	1	1	0
2004 <sup>a</sup>	17	6	17	1	1	0
Total	103	40	103	6	5	1

<sup>a</sup> Considera sólo el primer semestre del año.

<sup>b</sup> Considera visitas de fiscalización con resultados de cumplimiento parcial (bajo, medio, y alto) e incumplimiento total.

<sup>c</sup> Considera visitas de fiscalización con resultados de cumplimiento bajo e incumplimiento total.

*Fuente:* Elaboración propia.

los proyectos fiscalizados con incumplimiento. La mayor incidencia de infractores reincidentes del año 2002 coincide con, y podría estar determinada por, el esfuerzo de visitas de fiscalización desplegado durante el período. En efecto, durante el año 2002 se realizó un total de 80 visitas de fiscalización, siendo ésta la mayor cantidad de fiscalizaciones en lo que lleva en operación el PFAR de la región del Bío-Bío.

#### c) Acciones ejecutadas por el regulador en contra de los infractores

Finalmente, decidimos explorar las actividades para inducir cumplimiento desarrolladas a partir del resultado de las visitas de fiscalización en aquellos casos en que fueron detectadas infracciones a las RCA de parte de los proyectos aprobados bajo el SEIA. La Tabla N° 12 muestra el número de proyectos detectados con algún nivel de incumplimiento y las distintas acciones realizadas por el regulador para inducir mayor cumplimiento ambiental a los transgresores detectados bajo el PFAR de la región del Bío-Bío

en el período 1999-2004. Las acciones para inducir cumplimiento en aquellos proyectos detectados transgrediendo la RCA incluyen notificación escrita, inicio de un expediente sancionatorio y la aplicación de multas.

La cobertura de notificaciones escritas, según muestran la segunda y cuarta columna de la Tabla N° 12, alcanza al 100% de los proyectos detectados en incumplimiento cada año del período considerado. La apertura de expedientes sancionatorios es más reducida y alcanza solamente a un total de seis casos. Considerando el total de visitas de fiscalización cuyo resultado es un bajo nivel de cumplimiento e incumplimiento total de la RCA, el número de expedientes sancionatorios exhibe una baja cobertura. En efecto, mientras el número total de visitas de fiscalización con resultado de cumplimiento bajo o incumplimiento total alcanza a 40 en el período considerado, la apertura de expedientes afectó sólo al 15% de los infractores. Adicionalmente, sólo en cinco casos se observa aplicación de multas, lo que representa al 12,5% de los casos detectados en cumplimiento bajo o incumplimiento total<sup>21</sup>. Finalmente, la revocación de la RCA afectó sólo a un proyecto en el período considerado (ver Tabla N° 12, últimas tres columnas).

## 5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

El Programa de Fiscalización Ambiental Regional (PFAR) de la región del Bío-Bío se inició de manera preliminar el año 1999, se interrumpió durante el año 2000, para luego, a partir del año 2001, mantener una operación continua. El PFAR es un instrumento que ha permitido hacer seguimiento ambiental a los proyectos de inversión que se han evaluado ambientalmente y que han obtenido la aprobación de la Corema bajo el Reglamento del SEIA introducido en la Ley de Bases del Medio Ambiente de 1994.

Desde el punto de vista del diseño del PFAR, la Conama junto a servicios públicos con competencia ambiental se valen de las visitas de fiscalización para verificar el cumplimiento de las exigencias ambientales establecidas en la RCA. En caso de detectar algún grado de incumplimiento, la Conama procede de acuerdo con lo establecido en el RSEIA, lo cual incluye la elaboración de informes de la situación irregular y la presentación del caso a la Corema, la que resuelve sobre la aplicación de medidas que consideran desde una amonestación escrita hasta la imposición de multas

---

<sup>21</sup> Las multas aplicadas en los cinco casos mencionados fluctuaron entre un mínimo de 150 UTM en el año 2003 y un máximo de 500 UTM en el año 2001.

(sanciones monetarias) e incluso la revocación de la RCA, previa apertura y ejecución administrativa de un expediente sancionatorio.

El análisis de este trabajo sugiere que la estrategia de fiscalización aplicada en el PFAR no ha sido suficiente para inducir perfecto cumplimiento ambiental en el período estudiado y se observaron resultados de cumplimiento más bien moderados. Considerando sólo las visitas de fiscalización en que se ha detectado cumplimiento bajo o incumplimiento total, la tasa de infracciones alcanza a un 20% de las visitas efectuadas.

Desde una perspectiva alternativa es posible afirmar que el 50% de las visitas resultan en cumplimiento perfecto. La tasa de cumplimiento se eleva hasta un nivel de 80% si se agregan aquellas visitas con resultado de cumplimiento de la RCA alto o medio. No obstante, es importante mencionar que el referido nivel de cumplimiento debe ser considerado con cautela, debido a que las visitas de fiscalización consisten en general en inspecciones visuales y revisión de bitácoras de operación y ejecución de los proyectos, sin considerar, en los casos pertinentes, el cumplimiento de límites de emisiones, efluentes y niveles de ruido, entre otros. Por lo tanto, el nivel de cumplimiento podría ser incluso menor.

Los proyectos que presentan mayor grado de transgresiones de la RCA son los de saneamiento ambiental. Estos proyectos se caracterizan en general por el nivel de atención pública que generan, y en algunos casos incluso provocan conflictos con aquellos que se consideran afectados por su ejecución, como también porque en la práctica son los que pueden presentar mayores impactos en contaminación de generarse alguna eventualidad. De acuerdo con nuestro análisis, es en este tipo de proyectos en que se ha concentrado parte importante del esfuerzo de visitas de fiscalización, con alrededor de un 40% del total de las visitas realizadas por el PFAR de la región del Bío-Bío en el período considerado.

En base a los resultados observados y al análisis del PFAR, concluimos que es posible modificar aspectos del diseño de fiscalización bajo el SEIA que permitan mejorar los niveles de cumplimiento ambiental. El sistema de determinación de sanciones y la imposición de éstas reduce el poder disuasivo de las mismas. La determinación de la multa no está basada en una metodología establecida, sino que, por el contrario, es una decisión que toma la Corema caso a caso en base a los antecedentes que se le presentan. En consecuencia, no existe necesariamente una relación conocida *ex ante* entre el tipo y/o magnitud de la infracción y la sanción, lo que implica, desde el punto de vista de un potencial infractor, la presencia de incerti-



dumbre respecto a los niveles de las multas a ser aplicadas. Adicionalmente, en el diseño actual, un eventual infractor conoce el nivel máximo de la multa que se le puede aplicar, la que bien podría estar muy por debajo del incentivo para transgredir, lo que se traduce en una clara reducción del poder disuasivo de las sanciones.

El amplio rango para las sanciones monetarias, así como su aplicación mediante un proceso administrativo, generan efectivamente incertidumbre respecto del nivel de éstas. No obstante que el tema referido a cuál es el diseño apropiado de sanciones está fuera del alcance de este trabajo, existen algunas alternativas que pueden ser consideradas como criterios que guíen la definición y aplicación de las mismas. Primero, sería deseable relacionar las sanciones con el daño ambiental generado. Segundo, alternativamente, también puede ser deseable ligar éstas con el beneficio económico obtenido por el incumplimiento. En ambos casos se presentan problemas prácticos de implementación; sin embargo, especificar criterios que sean conocidos por la población regulada puede permitir mejorar la percepción de las sanciones y reducir la incertidumbre de parte de los agentes involucrados —los titulares de los proyectos— respecto de las consecuencias de estar en incumplimiento.

Es interesante mencionar que la fiscalización de las exigencias ambientales de la RCA es coordinada por la Conama, lo que le da transparencia al proceso, debido a que éste es de conocimiento de todos los servicios participantes. Sin embargo, existe un nivel de fiscalización de aspectos sectoriales que hace que el esfuerzo para inducir cumplimiento sea eminentemente de carácter multisectorial, lo cual se traduce de algún modo en superposición de acciones fiscalizadoras que podría ser percibido por la población regulada como una presión excesiva y señales poco claras de parte del (de los) regulador(es). Adicionalmente, más allá del proceso del SEIA, la Conama tiene escaso control sobre el nivel de cumplimiento y fiscalización de la normativa ambiental por parte de las entidades sectoriales. Como consecuencia, este diseño institucional de carácter multisectorial para la fiscalización puede también contribuir a mermar el poder disuasivo de la acción del Estado contra los infractores, imponiendo barreras para el logro de niveles adecuados de cumplimiento<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> El diseño institucional de fiscalización multisectorial en Chile fue cuestionado recientemente en el informe OCDE-CEPAL, 2005, en el que se concluye que “una política de fiscalización de la normativa ambiental sobre la base de la coordinación de los órganos sectoriales de supervisión y control no es la solución institucional más eficaz para asegurar su cumplimiento”, OCDE-CEPAL, 2005, p. 128.

El análisis del perfil de los proyectos infractores a la RCA sugiere que éstos se concentran en determinadas áreas geográficas y corresponden a aquellos de menor antigüedad, principalmente proyectos de saneamiento ambiental. Es precisamente en proyectos que tienen esta última característica que se ha focalizado la actividad fiscalizadora, pues concentran el 39,7% de la muestra analizada.

El PFAR es restringido debido a los escasos recursos económicos que se le destinan. La restricción de recursos y la diversidad de ámbitos de acción de la Conama en la región del Bío-Bío constituyen un impedimento para su labor fiscalizadora, reduciendo de paso su poder disuasivo. Considere, a manera de ejemplo, que la Dirección Regional de la Conama en la región del Bío-Bío cuenta con sólo una camioneta para un total de treinta profesionales. Un mayor nivel de recursos permitiría ampliar el PFAR a fin de conocer el comportamiento ambiental de parte de los proyectos que no han sido fiscalizados. Recursos adicionales al PFAR podrían ampliar el ámbito de las visitas de fiscalización, más allá de visitas inspectivas de tipo visual, permitiendo iniciar de manera sistemática evaluaciones cuantitativas respecto del cumplimiento de normas relativas, por ejemplo, a emisiones, efluentes y niveles de ruido. Ello sería posible si se dispusiera de los equipos necesarios para toma de muestras y mediciones *in situ* de las variables ambientales.

Propender a una mayor sistematización tanto de la información que se obtiene en las visitas inspectivas como también de su procesamiento y análisis puede fortalecer la labor fiscalizadora. En este sentido no es clara, desde el punto de vista de procedimientos, la situación de cumplimiento que logra cada proyecto. Al respecto, sería deseable el diseño de fichas de fiscalización que den cuenta de los principales aspectos del proyecto que se observa en cada visita de inspección, a fin de que en la misma visita de fiscalización se constate el estatus de cumplimiento ambiental del proyecto. Nuestro trabajo ofrece precisamente una propuesta específica al respecto, al definir y aplicar estatus de cumplimiento sobre proyectos previamente fiscalizados.

Finalmente, nuestro trabajo sugiere que es posible mejorar el diseño de fiscalización para inducir cumplimiento ambiental. El análisis de la fiscalización y los resultados de cumplimiento pueden contribuir a mitigar los impactos ambientales de proyectos productivos que potencien el desarrollo económico del país.

## ANEXO 1

TABLA A-1: CUMPLIMIENTO AMBIENTAL EN COMUNA DE LOS ÁNGELES SEGÚN TIPO DE PROYECTO: 1999-2004

Tipos de proyectos	CT <sup>a</sup>	CPA <sup>b</sup>	CPM <sup>c</sup>	CPB <sup>d</sup>	IT <sup>e</sup>	Total
Inmobiliarios	2					2
Mineros	1	2	1	1		5
Plantas químicas	2	1				3
Forestales	3		1			4
Acuícolas		1	2			3
Saneamiento ambiental (plantas de tratamiento, rellenos sanitarios, etc.)	2			4		6
Total	10	4	4	5	0	23

<sup>a</sup> Número de visitas con resultados de cumplimiento total.

<sup>b</sup> Número de visitas con resultados de cumplimiento parcial alto.

<sup>c</sup> Número de visitas con resultados de cumplimiento parcial medio.

<sup>d</sup> Número de visitas con resultados de cumplimiento parcial bajo.

<sup>e</sup> Número de visitas con resultados de incumplimiento total.

*Fuente:* Elaboración propia.

TABLA A-2: CUMPLIMIENTO AMBIENTAL EN COMUNA DE CHILLÁN SEGÚN TIPO DE PROYECTO: 1999-2004

Tipos de proyectos	CT <sup>a</sup>	CPA <sup>b</sup>	CPM <sup>c</sup>	CPB <sup>d</sup>	IT <sup>e</sup>	Total
E (Equipamiento: estacionamientos, estaciones de servicios, terminal de buses, carreteras, etc.)	1					1
G (Inmobiliarios)		1			1	2
H (Cambios de combustibles)	2	2			1	5
I (Mineros)	2	2				4
K (Plantas químicas)		1				1
O (Saneamiento ambiental: plantas de tratamiento, rellenos sanitarios, etc.)	6	2	2	3		13
Total	11	8	2	3	2	26

<sup>a</sup> Número de visitas con resultados de cumplimiento total.

<sup>b</sup> Número de visitas con resultados de cumplimiento parcial alto.

<sup>c</sup> Número de visitas con resultados de cumplimiento parcial medio.

<sup>d</sup> Número de visitas con resultados de cumplimiento parcial bajo.

<sup>e</sup> Número de visitas con resultados de incumplimiento total.

*Fuente:* Elaboración propia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cohen, Mark: "Monitoring and Enforcement of Environmental Policy". En Henk Folmer y Tom Tietenberg (eds.), *The International Yearbook of Environmental and Resource Economics 1999/2000, A Survey of Current Issues*. Edward Elgar, 1999.
- Comisión Nacional del Medio Ambiente, Región del Bío-Bío. *Informe de Gestión Ambiental*, 2002.
- Dasgupta, Susmita, Hemamala Hettige y David Wheeler: "What Improves Environmental Compliance? Evidence from Mexican Industry". En *Journal of Environmental Economics and Management*, N° 39 (2000), pp. 39-66.
- Diario Oficial de la República de Chile*. "Decreto Supremo N° 30", marzo de 1997, modificado por el Decreto Supremo N° 95, agosto de 2001.
- Heyes, Anthony: "Implementing Environmental Regulation: Enforcement and Compliance". En *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 17 N° 2 (2000), pp. 107-129.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): *Evaluaciones del Desempeño Ambiental, Chile*, 2005.
- Palacios, Milagros, y Carlos Chávez: "Programa de Compensación de Emisiones: Evaluación del Diseño de Fiscalización y su Cumplimiento". En *Estudios Públicos* N° 88 (primavera 2002), pp. 97-126.
- "Determinants of Compliance in the Emissions Compensation Program in Santiago, Chile". En *Environment and Development Economics*, N° 10 (2005), pp. 453-483.
- Ruiz-Tagle, María Teresa: "What are the Determinants of Environmental Compliance in the Chilean Manufacturing Industry? A Case Study". Environmental Economy and Policy Research Discussion Paper Series Number 17, Department of Land Economy, University of Cambridge, 2006.
- U. S. Environmental Protection Agency (EPA) (Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos): *Principles of Environmental Enforcement*. Office of Enforcement, 1992.
- World Bank Policy Research Report: "Regulando la Contaminación en el Mundo Real", capítulo 2. En *Armonización de la Actividad Industrial con el Medio Ambiente: Nuevas Funciones de la Comunidad, el Mercado y el Gobierno*. Alfaomega S. A., 2000. □

**EL CASO HONECKER, EL INTERÉS NACIONAL  
Y LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE**  
CONTORNOS Y TRASFONDO DE  
UN PROBLEMA “INTERMÉSTICO”

**Ivan Witker**

Este trabajo analiza la llegada del depuesto Presidente del Consejo de Estado de la República Democrática Alemana Erich Honecker a la embajada chilena en Moscú, sus circunstancias, motivos y consecuencias. Primeramente se constata la existencia de un problema inédito para la diplomacia chilena. Luego se indaga sobre el “poder invisible” que movió la espiral de fidelidades emocionales mutuas tan característica del acercamiento Chile-RDA. Se examina un conjunto de temas políticos e históricos que ayudan a explicar el problema, como los submundos políticos chilenos, la “diplomacia lateral” de la RDA, las relaciones diplomáticas entre los dos países durante el gobierno de Allende, el asilo masivo a chilenos y la confrontación de éstos con el socialismo real, el interés de la Stasi por los problemas chilenos y otros. Concluye preguntándose a quién sirvió recibir a Honecker en la legación chilena.

---

IVAN WITKER. Ph.D. por la Universidad Carlos IV, Praga, República Checa. Director de la Cátedra de Relaciones Internacionales de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), profesor del Doctorado en Estudios Americanos de IDEA/USACH y profesor de cultura latinoamericana en la Universidad de los Andes, Santiago.

### *Habemus problemam*

La decisión del destituido Presidente del Consejo de Estado de la República Democrática Alemana (RDA) de solicitar asilo en la embajada chilena en Moscú constituye uno de los episodios más singulares de la historia diplomática de Chile. Nunca antes el país había estado sometido a una tensión tan gravitante respecto a un asunto global. Jamás se había sentido tan expuesto y tan cerca del vértigo de aquello que Joseph Nye denomina *soft power*. Desde la lejanía geográfica, al círculo decisor chileno le resultaba casi inescrutable el abanico de posibilidades que tendrían Alemania y Rusia para ejercer su poder (no militar) para influir en esta delicada materia de la política mundial, perteneciente, para ambos países, a lo más íntimo de su propio *interés nacional*.

Una extraña atmósfera fue apoderándose de la vida política nacional a medida que pasaban los días. Por un lado, estaba un pesado asunto doméstico, pues un importante sector de la coalición gobernante decía sentirse obligado a practicar un acto de fidelidad emocional —*Nibelungentreue*— o sea, a devolverle la mano a quien décadas atrás había mostrado una actitud generosa para con ellos. Por otro, el resto de la sociedad percibía una circunstancia compleja, que combinaba elementos tan disímiles como pudiesen ser el típico sentimiento chileno de humanitarismo con quien cae en desgracia y una buena dosis de pánico ante la idea de adentrarse por laberintos desconocidos y estar sometido a fuerzas remotas. El gran temor que se advertía en el entorno presidencial era el impacto que este problema pudiese tener en un proceso de transición que aún no llegaba a la etapa de consolidación.

Sin embargo estos temores no constituían novedad alguna. La historia de la política exterior de Chile registra evidentes dificultades del círculo decisor para tomar posición respecto a los temas globales más conflictivos. En el pasado lejano fue ante las dos guerras mundiales y luego ante la crisis de los misiles en Cuba; en el pasado reciente ante la intervención norteamericana en Irak. En todas ellas, el círculo decisor creyó interpretar fielmente a la sociedad chilena dilatando decisiones, forzando la neutralidad, evitando involucrarse. En esta actitud siempre estuvo subyacente la percepción de que, ante coyunturas tan delicadas y sujetas a controles tan lejanos como ajenos, cualquier paso en falso o acción apresurada sólo traería perjuicios al país.

Esta aversión chilena por los grandes eventos internacionales, que exigen definiciones tan taxativas, podría explicarse si se tiene en consideración que éste es uno de los países donde más fuerza tiene lo que algunos

autores, como Donald Kagan, denominan el *primado de la política doméstica* en los asuntos exteriores. Por razones diversas, la política exterior chilena ha sido desde siempre un genuino reflejo de la correlación de fuerzas políticas internas que se da en el momento preciso de una coyuntura internacional demandante. Lo interno condiciona lo externo. O, para ser más precisos, los factores domésticos en Chile se entrecruzan con las variables externas de manera mucho más activa e intensa que en otro país de tamaño y capacidades similares.

### Chile y la RDA: *arcana imperii*

La irrupción de la llamada República Democrática Alemana en la arena internacional, a partir de la realidad post Segunda Guerra Mundial, fue un proceso lento y pedregoso. Hasta fines de los 60 vivió un evidente aislamiento político, que la mantuvo excluida del sistema de Naciones Unidas, con pocas representaciones diplomáticas en el extranjero, bajo nivel de diversificación de su comercio exterior y escasa capacidad de diálogo político internacional. Berlín oriental vivía mediatizado casi enteramente por Moscú<sup>1</sup>.

Dicho aislamiento se debió a la escasa gravitación política, relativa insignificancia económica y necesidades geoestratégicas de las superpotencias, como también a los efectos de la llamada doctrina Hallstein<sup>2</sup>, uno de los pilares de la política exterior de la República Federal Alemana en los 50 y 60. Por acción de estos cuatro elementos que se potenciaban entre sí, la “otra Alemania”, surgida en la antigua zona de ocupación soviética, se

<sup>1</sup> La RDA fue fundada el 7 de octubre de 1949. Hasta septiembre de 1955 su estatus jurídico fue de dependencia total de la URSS. El 20 de septiembre de ese año (tras la constitución de la OTAN y del Pacto de Varsovia), la RDA recibió formalmente su soberanía de manos del Kremlin, lo que se tradujo en una reducción formal de la dependencia, pues *de facto* siguió siendo una cuasi colonia soviética.

<sup>2</sup> La “doctrina Hallstein” es la denominación de un principio vigente en la formulación de política exterior de la República Federal Alemana (RFA) desde 1955 hasta comienzos de los 70 y que reclamaba para la RFA la representación unívoca del Estado alemán en el sistema internacional (*Alleinvertretungsanspruch*). Este principio formulado por el entonces secretario de Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores, Walter Hallstein, advertía a aquellos países que reconocieran diplomáticamente a la República Democrática Alemana (RDA) con el rompimiento de relaciones. Así, por ejemplo, cuando Cuba fue el primer país del hemisferio que reconoció formalmente a la RDA el 12 de enero de 1963, la RFA reaccionó rompiendo relaciones con la isla caribeña. Anteriormente, en 1957 había sucedido lo mismo con Yugoslavia. La doctrina Hallstein perdió fuerza paulatinamente con el inicio de la *Ostpolitik* de Willy Brandt.

mantuvo por muchos años tanto para la opinión pública como para la vida diplomática internacional en una suerte de “lado oscuro”.

Estas fuertes restricciones llevaron a Berlín oriental a desplegar una política exterior diferenciada en una diplomacia directa o tradicional y otra “lateral”. La primera focalizada exclusivamente en las siguientes áreas:

- a) Relaciones políticas, económicas, militares y culturales privilegiadas con la Unión Soviética y demás países integrantes del Pacto de Varsovia y el Tratado de Ayuda Mutua Económica (COMECON), considerados para todos los efectos como aliados.
- b) Relaciones con los otros países comunistas del orbe: China, Corea del Norte, Albania, Cuba y Vietnam del Norte.
- c) Relaciones con países “amigos”, fundamentalmente adherentes al llamado socialismo panárabe, que durante las décadas del 50 y 60 buscaron apoyo (económico y militar) en la URSS: Siria, Irak, Egipto, Libia, Argelia.

La segunda, la *diplomacia lateral*, fue un mecanismo ideado por el entonces jefe de Estado Walter Ulbricht destinado a hacer más llevadero su aislamiento internacional y orientado a los llamados países del Tercer Mundo, especialmente los latinoamericanos. Ésta consistió en crear institutos de amistad binacional y sociedades culturales, convenientemente monitoreados desde Berlín oriental a través de diversos institutos de solidaridad que eran parte de su dendrítica estructura estatal<sup>3</sup>, buscando impulsar relaciones en un plano societal. Para coordinar la *diplomacia lateral* con los países latinoamericanos se creó en Berlín oriental a fines de los 50 la Sociedad de Amistad Germano-Latinoamericana, la cual se ocupó de buscar afinidades con universidades, intelectuales, parlamentarios y las ONG de la región.

Las actividades de esta *diplomacia lateral* potenciaron significativamente las campañas de solidaridad y ayuda a partidos comunistas y socialistas latinoamericanos, así como a sindicatos y federaciones estudiantinas.

<sup>3</sup> El sistema de organización de la RDA tenía en su cúspide al Buró Político del Partido Socialista Unificado Alemán (PSUA), desde donde se controlaban los diversos órganos de poder en línea jerárquica hacia abajo. En el plano externo, la estructura partía por el Departamento Internacional del Comité Central (que reportaba al Buró Político), seguían más abajo, pero en un mismo nivel horizontal, el Ministerio de Asuntos Exteriores, la Comisión Estatal de Planificación y el Ministerio de Defensa. Cada uno conectado por vías indirectas y separadas entre sí con el Ministerio de Seguridad del Estado (*Staatssicherheitsministerium*), la popular Stasi, que reportaba sólo al Secretario General del PSUA. Los institutos de solidaridad dependían del Ministerio de Asuntos Exteriores, pero estaban integrados por personal periférico de la Stasi o directamente por agentes del servicio.



tiles. Esta labor, marginal pero persistente, le permitió ir identificando a personas de diversos ámbitos del quehacer nacional de cada país que pudiesen simpatizar con las ideas socialistas y, por ende, susceptibles de ser invitados a colaborar con esta Alemania pro soviética. No es de extrañar entonces que, en este contexto, Pablo Neruda y Delia del Carril hayan sido invitados especiales al Festival de la Juventud organizado por la RDA en 1953. Por esta vía se gestó con los años una vasta red de entidades conectadas a entidades mayores, como la Organización Mundial por la Paz, Unión Internacional de Estudiantes, Federación Mundial de Juventudes Democráticas, Federación Sindical Mundial y otras que actuaban como *actores no estatales* al servicio de los países pro soviéticos.

Por su parte, los gobiernos chilenos inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial no expresaron en momento alguno interés por acercarse a esta Alemania *sui generis*. Ello no sólo porque las relaciones con la Alemania Federal constituyeron un elemento orientador de las relaciones del país con el continente europeo, sino porque la RDA resultaba del todo exótica a los intereses de la clase política chilena y, desde luego, una potencial fuente de peligros por los efectos de la doctrina Hallstein<sup>4</sup>. Por lo tanto, el interés por la RDA en los 50 fue en Chile una exclusividad de los partidos Comunista y Socialista (principalmente del primero) y una multitud de ONG y agrupaciones culturales periféricas a ambos. En este contexto, y

---

<sup>4</sup> Respecto a la influencia de la doctrina Hallstein en los países latinoamericanos, Krämer recuerda que durante la visita del Presidente del Bundestag (RFA) a Brasil en 1959, éste señaló: “lamentablemente se romperían nuestras relaciones con el Brasil, si este país las estableciese con la RDA”. Así reaccionó ante la idea del Presidente Janio Quadros de acercarse a la RDA. El propicio ambiente que reinaba en esos años en Brasil hizo pensar a los dirigentes de la RDA en la posibilidad de instalar un representante especial para América Latina. Incluso, una delegación parlamentaria brasileña, dirigida por el entonces influyente legislador Joao Dantas, viajó a Berlín oriental en 1961 (Krämer, 1995, p. 184). Entretanto, parlamentarios de la *Volkshammer* de la RDA viajaron a Bogotá, Colombia, en 1965 y una delegación encabezada por el importante dirigente Gerald Götting visitó al año siguiente Colombia, Ecuador y Chile. Producto de estos contactos, en 1968, se inauguró el Planetario Carl Zeiss de Bogotá construido íntegramente en la ciudad de Jena, RDA. Igualmente este tipo de relación avanzó rápido con México, país donde la RDA instaló una pequeña oficina comercial en 1967. Al año siguiente, la RDA tuvo una muy exitosa participación en las olimpiadas celebradas en ese país, ocasión que el gobierno germanooriental aprovechó para organizar exposiciones culturales; en ese marco consiguió firmar sendos acuerdos entre la UNAM y la Universidad de Xalapa con la Universidad Humboldt de Berlín y la Technische Universität Dresden, respectivamente. A partir de estos importantes episodios, los alemanes orientales comenzaron a familiarizarse con la literatura latinoamericana, pues editoriales de la RDA compraron los derechos para publicar ciertas obras literarias de interés político: Gabriel García Márquez, Volodia Teitelboim, Carlos Fuentes y Julio Cortázar. Ver Witker (1988), pp. 2 y 3.

casi de forma coetánea con otros países latinoamericanos, surgió en Chile una Sociedad de Amistad Chile-RDA, dirigida desde fines de los 50 por el político socialista Osvaldo Puccio Giesen, un comerciante importador de productos alemanes que, por ese entonces, ya se desempeñaba como secretario particular del senador Salvador Allende<sup>5</sup>. A fines de los 60, la RDA abrió una pequeña oficina comercial, dirigida por Harry Spindler, quien, luego de la apertura de las relaciones diplomáticas, alcanzó a ser promovido a embajador. Puccio Giesen relata en sus memorias la excelente relación que estableció con Spindler y destaca la visita de Werner Kirchoff y Friedel Trappen como delegados del PSUA al congreso del Partido Socialista en 1967 celebrado en Chillán y que marcó un hito en el desarrollo de ese partido<sup>6</sup>. Trappen asumiría más tarde como embajador en reemplazo de Spindler y permanecería en ese cargo hasta septiembre de 1973<sup>7</sup>.

La victoria de la Unidad Popular en Chile sorprendió gratamente a Berlín oriental, situación que no había sido prevista ni por la diplomacia ni por su famoso servicio de inteligencia, la Stasi. El impacto internacional que tendría este hecho fue debatido largamente por el Buró Político del PSUA el 20 de octubre de 1970. Su resolución fue enviar una delegación bicéfala, encabezada por el parlamentario Otto Gosche, que tendría a su cargo cuestiones protocolares, y por Kurt Seibt, Presidente del Comité de Solidaridad Internacional, que sondearía el ambiente político en Santiago. Gosche aprovecharía de visitar también Bolivia, Perú y Colombia.

Gracias a la influencia de Puccio Giesen, Allende tuvo un trato muy deferente con los enviados de Berlín oriental y les ofreció avanzar pronto en el establecimiento de relaciones diplomáticas, lo cual se materializó el 16 de marzo de 1971 mediante un protocolo firmado por Alcides Leal, por la parte chilena, y Otto Winzer, por la germanooriental<sup>8</sup>. La doctrina Hallstein se

<sup>5</sup> Codueño junto a Allende y otras personas de la Comercial Arauco. Ver Puccio (1985), p. 166.

<sup>6</sup> *Ibídem*, p. 168. Según Puccio Giesen, la visita de ambos consolidó los vínculos del Partido Socialista con la RDA.

<sup>7</sup> Sin embargo, Trappen fue derivando paulatinamente a la “diplomacia de carrera”, por lo que entre 1971 y 1973 el “jefe político” de la misión diplomática de la RDA en Santiago fue Karlheinz Möbus. La preponderancia de este último quedó de manifiesto más tarde al ser el coordinador de la ayuda a los exiliados chilenos en la RDA.

<sup>8</sup> Durante estas conversaciones preliminares, el nuevo gobierno chileno le señaló a la parte alemana su deseo de abrir mercados euroorientales al cobre chileno. A fines de 1971 fue conformado un Comité de Colaboración Científica, Económica y Técnica. Esta información fue extraída de dos trabajos de Krämer, quien a su vez se remite a las actas y protocolos oficiales de la RDA que se encuentran abiertos al público. Ver Krämer (2003), p. 2.

pondría a prueba en un punto bastante alejado de aquellos neurálgicos del conflicto global.

Bonn optó por no desatender este inédito proceso en los confines del mundo, especialmente por sus posibles consecuencias en el tímido proceso alemán federal de apertura al Este, inaugurado con las elecciones de 1966 y que tropezaba con innumerables dificultades tanto internas como externas<sup>9</sup>. Por ello, la evolución de la política chilena había comenzado a ser objeto de un seguimiento más acucioso de parte de Bonn desde que asumiera Eduardo Frei Montalva, un hombre con muy buenos vínculos con la gobernante Unión Demócrata Cristiana (CDU) y que se había preocupado de fomentar los contactos con toda Europa occidental. Entretanto, los socialdemócratas alemanes, liderados por el carismático Willy Brandt, habían accedido al poder en 1970 teniendo como propuesta programática central una fuerte reorientación de la política exterior germanofederal, y acelerando la apertura hacia el Este. El destrabamiento de las relaciones de la RFA con la URSS, la RDA y todo el bloque pro soviético impactó positivamente en el afianzamiento de la paz europea y es conocido al interior de la disciplina de las relaciones internacionales como *Ostpolitik*.

Por lo tanto, cuando Chile y la RDA acreditaron sus embajadores, Bonn optó, en forma inédita, por respetar la decisión chilena. El clima internacional estaba cambiando y la doctrina Hallstein empezaba a quedar definitivamente atrás; con esto se acercaba rauda la hora del ingreso de ambas Alemanias a la Organización de Naciones Unidas, que se materializaría el 18 de agosto de 1973<sup>10</sup>.

*Pari passu*, en Berlín oriental también se vivían cambios de envergadura. El 3 de mayo de 1971, Ulbricht había sido desplazado de su cargo de Secretario General del PSUA por un grupo de dirigentes más jóvenes, menos asociado a la era staliniana, encabezado por Erich Honecker<sup>11</sup>. Con él

---

<sup>9</sup> Ese mismo año se intentó infructuosamente establecer relaciones diplomáticas con Rumania. Brandt consiguió suscribir importantes tratados con Polonia y la URSS y en 1972 uno con la RDA, denominado *Grundlagenvertrag*, el cual permitiría al año siguiente el ingreso de ambas Alemanias a Naciones Unidas.

<sup>10</sup> En 1980, la tendencia al amplio reconocimiento internacional tuvo un fuerte impulso al ser elegida la RDA miembro no permanente, por dos años, del Consejo de Seguridad de la ONU.

<sup>11</sup> Otras figuras centrales del “cuadrillazo” en contra de Ulbricht fueron Willy Stoph, quien asumió como Primer Ministro; Hermann Axen, quien pasó a controlar las relaciones externas; Günter Mittag, una suerte de superministro *de facto* de Economía; Heinz Kessler, que ocupó la cartera de Defensa, y Erich Mielke, jefe de la Stasi desde los 50. Honecker nació el 25 de agosto de 1912 en la localidad de Wiebelskirchen, Saarland, en el seno de una familia minera. En su juventud ingresa al grupo ultraizquierdista Espartaco y luego a la Juventud Comunista. Entre 1930 y 1931 permanece en Moscú estudiando

dominando la escena política interna, la RDA declaró su ingreso a un estadio nuevo de desarrollo del socialismo, denominado “sociedad socialista desarrollada” (*entwickelte sozialistische Gesellschaft*), caracterizada por un interés más efectivo por integrarse, al menos parcialmente, a la economía mundial y por alcanzar una interlocución política propia —i. e. menos mediaticada por Moscú— con el resto del mundo. Este objetivo pasaba por superar la diplomacia lateral, diversificar sus relaciones diplomáticas y, desde luego —como virtual cereza del postre— ingresar a Naciones Unidas. Un componente central de esta nueva política fue la exitosa ofensiva en América Latina. Para darle fundamento a este importante giro de la política exterior germanooriental, Honecker, Axen y Mittag promovieron un importante debate al interior de las universidades de la RDA sobre “el carácter del capitalismo en América Latina” con la finalidad, como dice Krämer, de conducir un enfoque político más diferenciado hacia la región. En este proceso destacaron Manfred Kossok y Eberhard Hackethal, quienes instalaron un gravitante Departamento de Estudios de América Latina en la Karl-Marx-Universität de Leipzig y se transformaron en los más importantes latinoamericanistas germanoorientales.

La visita del canciller de Allende, Clodomiro Almeyda, a mediados de 1971 a Berlín oriental fue vista por sus anfitriones como el mayor de los halagos. Durante su estadía, Almeyda les aseguró el resuelto apoyo chileno al ingreso de la RDA a la ONU y a la Organización Mundial de la Salud (cuya postulación la diplomacia germanooriental había formalizado con semanas de antelación a la visita). Inmediatamente después del viaje del canciller viajaron a diversas ciudades de la RDA el conjunto folklórico Quilapayún y Víctor Jara, cuyas multitudinarias presentaciones se convirtieron en verdaderos hitos culturales —especialmente para las generaciones más jóvenes— que oxigenaron y ventilaron la hasta ese momento lúgubre atmósfera cultural de la RDA. Impacto aún mayor tuvo el posterior viaje de V. Jara junto al excéntrico “cowboy del socialismo” residente en Santiago, Dean Reed<sup>12</sup>. Según Krämer, Chile le comenzó a entregar a la uniforme

---

en diversas escuelas del PCUS. En 1947 se casa con la dirigente comunista alemana Edith Baumann, con la que tiene una hija, Erika. En 1955 se divorcia de ella en medio de un escándalo en el que interviene el propio Walter Ulbricht, y contrae matrimonio con una funcionaria comunista 18 años menor que él, Margot Feist, con quien había tenido una hija (Sonia) en 1951. Feist fue luego promovida a ministra de Educación y Cultura de la RDA.

<sup>12</sup> En esta relación cultural del Chile de la UP con la RDA tuvo un papel tan importante como curioso este popular *crooner* norteamericano de los 60, quien el 1 de septiembre de 1970 procedió a lavar una bandera norteamericana en el frontis de la embajada de su país en Santiago protestando contra la guerra en Vietnam y apoyando la

sociedad germanooriental ciertos “matices exóticos” (*exotische Nuancen*)<sup>13</sup>. Para cerrar el virtuoso círculo de 1971, el Secretario General del Partido Comunista, Luis Corvalán, fue recibido por Honecker a fines de ese año con honores de cuasi jefe de Estado, ocasión que aprovechó para entregarle a Chile un crédito de US\$ 15 millones.

En enero de 1972, el Partido Comunista chileno celebró masivamente el 50° aniversario de su fundación. La delegación de la RDA estuvo presidida por un muy influyente miembro del Buró Político del Partido Socialista Unificado de Alemania, Paul Werner<sup>14</sup>. Durante su visita se firmaron dos acuerdos universitarios, uno entre la Technische Universität Dresden con la Universidad Técnica del Estado y otro entre la Karl-Marx-Universität y la Universidad de Chile. Werner hizo entrega, además, de una nueva ayuda económica al “proceso revolucionario”, esta vez de 7 millones de dólares.

1972 fue el *annus mirabilis* de la RDA. A partir de la visita de Werner, la embajada germanooriental en Santiago se transformó en una verdadera punta de lanza de la más grande ofensiva diplomática de la RDA en América Latina (probablemente el más grande emprendimiento diplomático de la RDA hasta ese momento). Ese mismo año abre relaciones con Uruguay y Perú. Desde enero de 1973 las inaugura sucesivamente con Costa Rica, Colombia, Guyana, México, Argentina, Ecuador, Bolivia y Brasil. Para los años inmediatamente siguientes quedan Panamá, Jamaica, Nicaragua y

---

“liberación” de los pueblos del Tercer Mundo. Tras sus duras declaraciones contra Washington, se integró a la campaña presidencial de Salvador Allende y fue uno de sus invitados especiales a la transmisión del mando. Reed trabó fuerte amistad con Víctor Jara y recorrió con él varios países comunistas en 1972. Se asiló en la RDA al año siguiente. Este excéntrico baladista norteamericano fue visto por las autoridades de la RDA como pieza útil en su diseño de oxigenación relativa de la vida cultural juvenil germanooriental. En 1977 filmó allí (y parcialmente en Bulgaria) la película “El Cantor” dedicada a Víctor Jara. Dean Reed ingresó a Chile en agosto de 1983 y actuó en diversas federaciones estudiantiles y sindicatos; fue expulsado por el gobierno militar. En 1986, víctima de una profunda crisis existencial, se suicidó ahogándose en el lago Zeuthener, cerca de Berlín. Las circunstancias de su muerte nunca fueron aclaradas por el régimen de Honecker, el cual lo presentó como “un trágico accidente”, aunque después de 1989 han surgido numerosas hipótesis (muerto por la Stasi después de manifestar su deseo de regresar a EE.UU., muerto por el Mossad por su creciente involucramiento en la causa palestina, etc.). Sus restos descansan aún (2006) en el cementerio berlinés de Waldfriedhof Rauchfangwerder.

<sup>13</sup> Krämer (2003), p. 1.

<sup>14</sup> En el verano de 1960, este funcionario había cumplido una misión similar en Cuba. Tras su viaje a La Habana y larga entrevista con Fidel Castro, Werner emitió un informe favorable y el 13 de septiembre de ese año el Buró Político elaboró un documento llamado “Directiva sobre el Desarrollo de las Relaciones con la República de Cuba”, que dio comienzo a las relaciones entre ambos países. Ver Krämer (1995), p. 185.

Grenada. Esta ofensiva en América Latina fue seguida por otra similar a mediados de los 70 en África, con Angola y Etiopía como principales puntos de apoyo.

Pese a que resultaría ingenuo suponer que esta ofensiva de la RDA en América Latina no actuaba sobre palancas ideológicas, y que por ende no instigaba movimientos revolucionarios, los antecedentes disponibles indican que aquello fue secundario y que el objetivo central fue reforzar el principio de la estatalidad propia de la RDA. Su fundamento fue esencialmente pragmático; su punto de partida, la ya agotada diplomacia lateral. El mejor indicador de ello es que la expansión de sus lazos con el resto del mundo se aceleró vertiginosamente después de la apertura hacia América Latina. En el cenit de su reconocimiento internacional, a comienzos de los 80, la RDA llegó a tener 123 embajadas repartidas por todos los continentes. En 1981, Honecker es invitado a Japón y se produce la primera cita cumbre interalemana entre el canciller Helmut Schmidt y Honecker en la localidad de Werbellinense; dos años más tarde, Honecker recibe en Berlín oriental al líder ultraderechista Franz Josef Strauss, quien había ayudado en ese entonces a la RDA a obtener créditos de la banca alemana occidental. En 1984 recibió la visita oficial de los premieres canadiense Pierre Elliot Trudeau, griego Andreas Papandreu, sueco Olaf Palme e italiano Bettino Craxi, y al año siguiente viaja a Italia (primera visita a un país de la OTAN) y al Vaticano. En 1987, Honecker visita por primera vez la RFA (su natal Saarland, Bonn, Düsseldorf, Wuppertal, Essen, Munich y la ciudad donde nació Marx, Trier). Al año siguiente, visita Francia<sup>15</sup>. El propio Honecker lo fundamentó con claridad meridiana: “en el comercio exterior con países capitalistas habrá que ampliar progresivamente el margen político-comercial y seguir consolidando la inviolabilidad de la RDA en el frente económico”<sup>16</sup>.

Por lo tanto, el factor chileno debe entenderse como germen de esta muy exitosa ofensiva. Chile hizo sentirse a la elite germanooriental parte orgánica del mundo, un integrante con capacidades propias de interlocución. Chile ayudó al liderazgo que encarnaba Honecker permitiéndole ganar cierta legitimidad ante su propia población, la cual entendía el significado de alcanzar una estatalidad a pesar de las limitaciones que imponían la Guerra

<sup>15</sup> Incluso existen antecedentes del interés de Honecker por avanzar en el reconocimiento mutuo con EE. UU. En enero de 1986, once miembros de la Cámara de Representantes fueron invitados a Berlín oriental y recibidos por Honecker para analizar esta posibilidad. Ver sitio [www.ddr-geschichte.de](http://www.ddr-geschichte.de) en internet. En los datos biográficos de Honecker que entrega la enciclopedia virtual wikipedia en alemán se confirman los esfuerzos en este sentido, que señalan que una posible llave (“*Türöffner*”) podría haber sido el Congreso Mundial Judío; [de.wikipedia.org](http://de.wikipedia.org)

<sup>16</sup> Citado en Witker (1988), I, p. 5.

Fría y especialmente el contexto interalemán. Chile se instaló en lo más íntimo de los secretos de Estado de la RDA. Ello explica el afecto y respeto que fue sintiendo de manera creciente el círculo decisor germanooriental por este lejano país.

Una mirada etiológica no podría sino valorar la osadía (e idealismo) de la diplomacia chilena de entonces de oponerse a la doctrina Hallstein, sin que hubiese de por medio un elemento de transacción con Bonn, ni siquiera una petición expresa o indirecta a través de intermediarios. En Berlín oriental se valoró en su justa medida el impulso idealista de la administración Allende y se le sacó el máximo provecho posible. Es muy probable que en el acercamiento chileno a la RDA hayan intervenido sinérgicamente variables fortuitas, como la cercanía de Puccio Giesen con dirigentes comunistas alemanes y la formación escolar de Almeyda (un agradecido alumno del Liceo Alemán) y su posterior adhesión al marxismo, donde la gran admiración personal e intelectual que éste sentía por Marx llegaba a extremos tales que una de sus obsesiones de juventud era visitar Trier (la ciudad donde nació Marx). Es muy probable que en el desarrollo de los sentimientos de Almeyda respecto a Marx (y el marxismo) haya jugado un papel no menor su especial germanofilia, heredada de su padre, Manuel Almeyda Arroyo, un ingeniero civil que tras un viaje a Europa, luego de finalizar sus estudios universitarios, no ocultaba su absoluta admiración por las ciencias físicas y matemáticas de la Alemania imperial reiterando una y otra vez a su familia el sueño de irse a trabajar a la Technische Universität Dresden, con la que mantuvo fluidos contactos académicos<sup>17</sup>.

Por estas razones resulta comprensible la actitud tan efusiva adoptada por la dirigencia de Berlín oriental tras el 11 de septiembre de 1973. Tan sólo una semana después, Berlín oriental resuelve interrumpir las relaciones diplomáticas con el gobierno de Augusto Pinochet<sup>18</sup> y dar asilo a cerca de dos mil militantes izquierdistas chilenos que llegan a ese país por diversas vías, algunas legales, otras clandestinas. Pero además opta por involucrarse en la espectacular operación de rescate del Secretario General del Partido Socialista chileno, Carlos Altamirano, a través de la Stasi, y ponerlo vivo y a salvo en Europa. Lo primero puede entenderse como una vuelta de mano en el plano de las emociones. Una retribución a quienes sin razones aparentes (más allá del profundo idealismo con que miraban los asuntos internacionales) se habían esmerado por hacerle un lugar a la RDA en el mundo. Lo segundo, claramente para elevar el prestigio internacional de las singulares

<sup>17</sup> Una visión íntima de Almeyda respecto a la RDA, en sus memorias, pp. 92-93.

<sup>18</sup> Rumania pasó a representar los intereses diplomáticos de la RDA en Santiago.

capacidades operativas de su servicio de inteligencia<sup>19</sup>. En suma, reacción realista a impulsos idealistas.

Markus Wolf, el mítico “hombre sin rostro” que encabezaba la inteligencia germanooriental, asegura en sus memorias que su servicio no tenía una representación numerosa —como la cubana— en Santiago en septiembre de 1973 y que sus acciones las canalizaban a través de “sólo” dos agentes residentes<sup>20</sup>. También subraya que a través de sus agentes infiltrados en la inteligencia germanofederal sabían de la inminencia del golpe militar (además se queja de que el Secretario General del PC chileno, Luis Corvalán, pese a ser advertido, ignoró la información). Wolf entrega también el más pormenorizado relato de cómo la Stasi sacó clandestinamente de Chile al Secretario General del Partido Socialista, Carlos Altamirano (alias compañero Roberto). “Realizamos una de las misiones de rescate más complicadas de todas las que habíamos realizado hasta entonces. Un equipo de nuestros mejores funcionarios fue despachado para verificar la permeabilidad de los controles de inmigración en los aeropuertos chilenos, en el puerto de Valparaíso y en los pasos de carretera hacia Argentina”<sup>21</sup>. Altamirano y otras personas fueron sacadas del país en una compleja operación que incluyó barcos de carga y transportes terrestres en la cual tomaron parte 14 agentes de la Stasi. Tal impacto tuvo esta operación de la Stasi que meses más tarde la KGB planificó una que podría haber sido aún más espectacular, rescatar a Corvalán de la prisión en isla Dawson a través de comandos anfibios con base en un submarino en alta mar. El propio Corvalán, citando al general Tolstikov, la relata en uno de sus libros de memorias. Problemas técnicos impidieron ejecutarla y sólo en ese momento el Kremlin optó por negociar por intermedio de los embajadores de la URSS y Chile en la ONU el canje de Corvalán por el disidente soviético Vladimir Bukovsky<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> El Ministerio de Seguridad del Estado (*Staatssicherheitsministerium*) fue fundado el 8 de febrero de 1952. Estuvo dirigido desde 1957 hasta 1989 por Erich Mielke y realizaba tanto las tareas de inteligencia interna como externa y la contrainteligencia. Las novelescas acciones operativas (sistemática infiltración de gobiernos y ejércitos occidentales por medio de espías “Romeo” y “Julietta”) estuvieron a cargo de la Administración Central de Espionaje (*Hauptverwaltung Aufklärung*), encabezada por el ya mítico Markus Wolf. Este departamento de la Stasi fue formado en 1953 y tuvo diversas denominaciones hasta alcanzar la definitiva en 1956. Datos sobre el servicio de inteligencia de la RDA, en Roewer (2003), p. 501, y en las memorias de Wolf (1997).

<sup>20</sup> Uno de ellos fue identificado por reporteros chilenos como Paul Ruschin. Ver Ortega (2001).

<sup>21</sup> Wolf (1997), p. 350.

<sup>22</sup> Corvalán (1997), p. 234. El acuerdo lo gestionaron los embajadores de Chile y la URSS ante la ONU, Manuel Trucco y Yuri Vorontsov, respectivamente, actuando como garantes Harry Schlaudeman, secretario adjunto del Departamento de Estado para Asuntos Interamericanos, y William Hyland, del Consejo de Seguridad de EE. UU. Ver Corvalán (1993), p. 53.



Luego, Honecker entregó cuantiosos recursos financieros y materiales para que los principales partidos que en ese entonces se oponían a Pinochet tuviesen bases de apoyo. Para atender los problemas de inserción de los millares de refugiados repartidos por todas las ciudades germano-orientales creó en la capital una cuasi oficina consular, llamada Chile Antifascista (CHAF)<sup>23</sup>.

Sobre la decisión personal de Honecker de ayudar a los exiliados chilenos, “Mischa”, como se conocía a Wolf, escribe: “Después del asesinato de Allende (*sic*) en 1973 y la campaña del terror contra la izquierda bajo el gobierno del general Pinochet, pudimos emplear a Cuba como vía de escape para los refugiados chilenos. La hija de Erich Honecker estaba casada con un chileno, de modo que Alemania oriental hizo todo lo posible por ayudar a la oposición de ese país. A Honecker le agradaba la idea de que Alemania oriental ofrecía ayuda humanitaria a quienes la necesitaban. Ayudar a Chile y a otros países latinoamericanos donde la izquierda estaba siendo diezmada por los gobiernos militares y de extrema derecha fue también una actitud apreciada por la juventud del Este. No es exagerado afirmar que estas campañas de los años 70 fortalecieron a Alemania oriental, al conferir a mi asediada nación un aura de respetabilidad”<sup>24</sup>.

Los miles de chilenos que fueron acogidos en ese país se fueron integrando paulatinamente no sólo a la cotidianeidad de los ciudadanos germano-orientales, a sus aspiraciones, sueños y limitaciones, sino también a las realidades políticas y sociales del país. Conocieron de cerca el *modus operandi* de los órganos de poder en la RDA y lograron por esta vía ubicar su drama grupal en el contexto internacional global. Como toda experiencia vital, algunos se defraudaron con el modelo socialista inmediatamente, otros más tarde, con el paso de los años, y una buena cantidad, nunca, manifestando añoranza incluso a varios lustros de desaparecida la RDA.

Hacia la segunda mitad de la década de los 80, la RDA comenzó a vivir una urgencia que se convertiría en determinante en los años siguientes: diversificar al máximo su comercio en divisas. Nuevamente América Latina apareció en el horizonte. Si en la década anterior América Latina le produjo tantas satisfacciones de tipo político, que le habían permitido dejar atrás el aislamiento, ahora podría ser un buen campo de experimentación

---

<sup>23</sup> El CHAF cumplía varias funciones. Por un lado, resolver una enorme cantidad de asuntos “consulares” (delitos menores en los cuales se vieron involucrados algunos asilados, fuga hacia Occidente de asilados desilusionados con el socialismo, documentos de identificación para quienes carecían de ellos, gestiones de becas para estudiantes, problemas laborales, etc.), por otro lado, ser un nexo de diálogo político entre el PSUA y los diversos partidos de izquierda chilenos.

<sup>24</sup> Wolf (1997), p. 347.

como socio comercial. Nuevamente los chilenos allendistas estuvieron pres- tos a ayudar a la RDA. Por ejemplo, Anselmo Sule y otros líderes del Partido Radical en el exilio habían tendido estrechos vínculos con partidos social- demócratas latinoamericanos (que habían accedido al gobierno en sus paí- ses) e intercedieron ante ellos para que actuaran con receptividad ante las propuestas de la diplomacia oficial germanooriental<sup>25</sup>.

Las necesidades económicas obligaron a la RDA a superar lo que Krämer denomina la lógica del autobloqueo respecto a Chile, la única eco- nomía latinoamericana que no aparecía sumida en los graves problemas de deuda externa de la época (la década perdida) y que mostraba signos de florecimiento. Ante esta inesperada realidad, el PSUA elaboró un documen- to denominado “Medidas para el Restablecimiento de Contactos con Chile”, que proponía un acercamiento independientemente de la prolongación o no del gobierno militar. Éste contemplaba reabrir una oficina de intereses en Santiago y comerciar, comprando principalmente cobre a través de interme- diarios en Londres. Este paso a la desideologización de los vínculos con América Latina formaba parte de un creciente pragmatismo germanooriental (forzado por las circunstancias adversas) y que incluyó, entre otros, el in- édito encuentro de Honecker con el carismático líder de la Unión Social Cristiana, Franz Josef Strauss, y el viaje de Honecker a la RFA, completa- mente inesperado para Moscú, pues ni siquiera fue informado previamente, como solía ocurrir. Y es que la premura por obtener divisas se fue agudizan- do de manera paralela a la *perestroika*, lo que dio paso a un proceso de bifurcación entre los intereses de la RDA y los de la URSS. Un malestar mutuo que acompañó las relaciones bilaterales en el ocaso de estos dos desaparecidos estados socialistas.

En ese contexto, en 1987, el diario de Berlín oriental *Junge Welt* acreditó un enviado especial al Campeonato Mundial de Fútbol Juvenil rea- lizado en Santiago, ocasión que aprovechó para enviar reportajes positivos y notas sobre la vida y acontecer “en el Chile de Pinochet”. Ese año la RDA ingresó al Tratado Antártico y participó en las reuniones celebradas en Santiago, incluso inauguró la estación científica Georg Foster.

A comienzos de noviembre de 1989 —el *annus horribilis* de la RDA— aterrizaron en Santiago dos altos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, Helma Chrenko y Reinhold Friedmann. Ambos califi- caron de “notable” el desempeño económico del Chile de los 80 y hablaron

---

<sup>25</sup> En versiones informales, personeros de los partidos Socialista y Comunista chilenos se quejan de la “voracidad” con que esos radicales chilenos asumieron los contac- tos con Honecker. Ellos mismos contribuyeron creando en México y Venezuela empresas exportadoras de artículos tanto de primera necesidad como suntuarios para Alemania oriental.

de su propósito de abrir una oficina comercial<sup>26</sup>. Sin embargo, ya a su retorno a Berlín oriental a la semana siguiente, el desplome del régimen comunista y la reunificación alemana parecían tan inminentes como inevitables. El objetivo final de su viaje —volver a ver juntos a Chile y la RDA— se desdibujaría por completo.

La restauración democrática en Chile posibilitó el ascenso al poder de numerosos ex exiliados en la RDA. De los casi dos mil chilenos que vivieron allí, una veintena integró el círculo decisor aylwinista<sup>27</sup>. Ellos fueron quienes protagonizaron una nueva vuelta de mano hacia Honecker, pagando con el otorgamiento de refugio a él y su esposa la última deuda inserta en esta espiral de fidelidades emocionales —*Nibelungentreue*— que cubrió las relaciones chileno-germanoorientales.

### Honecker: *Cui bono?*

El problema teórico que plantea este caso se resume en la siguiente interrogante: ¿qué origina un impulso idealista tan fuerte y arrebatador, como este gesto hacia Honecker, si toda política exterior de un país se guía, por su naturaleza misma, según criterios de interés nacional?

La comunidad epistémica de relaciones internacionales en nuestro país ha eludido hasta ahora un debate a fondo acerca de cuáles son las lecturas chilenas del concepto *interés nacional*, su conceptualización actual hacia comienzos del siglo XXI, su evolución histórica, sus singularidades, sus fundamentos, etc.<sup>28</sup> Dicha conducta inhibitoria resulta muy

<sup>26</sup> “Estamos Dispuestos a Aprender del Capitalismo”, entrevista sostenida con Ivan Witker, *El Diario*, 3 de noviembre de 1989, Santiago.

<sup>27</sup> Una síntesis de sus nombres (Ricardo Núñez, Jorge Arrate, Enrique Correa, Clodomiro Almeyda y otros) aparece en Corvalán (1993), p. 87. El tema de la relación de prominentes exiliados en la RDA fue reflotado parcialmente por la prensa alemana luego del triunfo electoral de Michelle Bachelet (enero, 2006), quien vivió un tiempo en Potsdam. Una breve e interesante nota con apreciaciones sobre la vida de Bachelet en esa ciudad por parte de quien actuó como coordinador del apoyo al exilio chileno, en Möbus (2006) y Widman (2005).

<sup>28</sup> Para las escuelas realistas de los estudios internacionales, interés nacional y poder constituyen las dos nociones epistemológicas fundamentales de la disciplina, cuya delimitación se remonta a autores clásicos como Hans Morgenthau y Kenneth Waltz. Por su parte, Evans y Newnham (1990, p. 344) vinculan el *interés nacional* a las metas y objetivos que se traza una política exterior y sostienen que este concepto universalizó la vieja noción de *razón de Estado*, vinculada a Richelieu. Asimismo, la principal revista teórica norteamericana asociada a las corrientes realistas se denomina *The National Interest*, un cuatrimestral dirigido por Nicolás Gvosdev (editor) y Henry Kissinger (*honorary chairman*).

llamativa a propósito de las características inusualmente útiles que tiene este caso para una discusión de tipo conceptual aplicado.

Empero nadie duda que el caso exhibe varias aristas y que en consecuencia es abordable desde diversas disciplinas. Una de ellas, la jurídica. Otra la histórica. Pero igualmente nadie pondría en cuestión que éste fue un tema de naturaleza esencialmente política; así se originó, desarrolló y concluyó. Lo jurídico y lo histórico más bien sirven para contextualizar un análisis político en el ámbito de las relaciones internacionales.

Una primera constatación apunta al hecho de que se trata de una extraordinaria ironía del destino que el máximo dirigente de la RDA, un marxista convencido, un guerrero por antonomasia de la Guerra Fría, recurriese al asilo para eludir la acción de la justicia en su país. Ello porque ni el sistema jurídico de la RDA ni el de ningún país comunista reconocieron jamás esta figura del derecho internacional y, si juzgamos las evidencias empíricas, los pocos casos que se dieron tanto en la RDA como en sus vecinos comunistas fueron obstaculizados con el máximo de rigor (verbigracia: férreo control policial en el perímetro de las embajadas, duras penas afflictivas). Ilustrativa fue la postura asumida por el gobierno del propio Honecker ante el asilo de miles de jóvenes germanoorientales a mediados de 1989 en las embajadas de Alemania federal en Varsovia, Praga y Budapest; en los tres casos, el asilo no fue reconocido, se exigió la devolución de los solicitantes y sólo debido a la evidente debilidad de los socialismos reales en aquel momento y a la sagacidad del ministro Hans-Dietrich Genscher se pudo encontrar una solución satisfactoria. *Contrariu sensu*, en el apogeo del poder internacional de los socialismos reales tuvo lugar el célebre caso del cardenal primado de Hungría Jozsef Mindszenty, quien ingresó a la embajada estadounidense en Budapest en 1956, y a quien se le otorgó salvoconducto para salir al extranjero recién en septiembre de 1971, después de innumerables gestiones en las que intervinieron los Papas Juan XXIII y Paulo VI, así como personalmente el Presidente norteamericano Richard Nixon.

También cabe constatar que Chile nunca antes había estado ante el dilema de aceptar o no una petición de asilo con tanta relevancia política internacional como ocurrió en el de marras. No sólo debía tenerse en consideración la trascendencia misma del solicitante, sino la compleja trama del momento político global; i. e., cambios en la correlación de fuerzas a nivel global y europeo, reunificación alemana, derrumbe de la URSS, surgimiento de Rusia, disolución del marxismo como fuerza aglutinadora a nivel mundial y otros. Por lo tanto, no resulta exagerado sostener que el ingreso de Honecker a la embajada chilena en Moscú puso en tensión a la política exterior

del país, mantuvo en vilo a las fuerzas políticas oficialistas y obligó a pensar como nunca antes en las sutilezas y vericuetos de la vida diplomática, en los resquicios legales que ofrecían las leyes alemanas, chilenas y rusas. Fue un caso excelso de aquello gris, amorfo y borroso que la teoría de las relaciones internacionales ha denominado *interméstico*, neologismo construido a partir de “lo internacional” y “lo doméstico”.

En consecuencia, para dilucidar la pregunta ¿qué origina un impulso idealista tan fuerte y arrebatador, como este gesto hacia Honecker, si toda política exterior de un país se guía, por su naturaleza misma, según criterios de interés nacional?, se debe caracterizar la política exterior formulada bajo el mandato del Presidente Aylwin.

En aquel entonces, el *interés nacional* fue entendido —y no podía ser de otra manera— según el o los paradigmas imperantes en los círculos decisores en un momento específico. Durante el gobierno de Aylwin lo que primó fue un híbrido de transnacionalismo, neoinstitucionalismo, interdependentismo y constructivismo, que posibilitó impulsos idealistas con una frecuencia importante (e inevitable) debido a la naturaleza misma del bloque oficialista, un conglomerado abigarrado, cuyo único *spiritus movens* era la oposición a un orden existente. Un conglomerado formado por fuerzas que hasta pocos años habían estado alejadas y con fuertes recelos entre sí. Una dinámica de tales características, marcada por una convergencia de voluntades que se disponen a reemplazar un estado de cosas en fase de disolución, no puede sino materializarse en una masa heterogénea de formulaciones que sólo rara vez puede identificar de manera elaborada los imperativos estratégicos emergentes<sup>29</sup>. Ello explica muchos arrebatos idealistas del período, tanto en conductas, en propuestas como en percepciones de los asuntos internacionales. Y es que las fuerzas políticas que convivían en la Concertación sólo podían consensuar en el plano externo la vaga pero aglutinante idea de “reinsertar al país en la comunidad internacional”. Reinsertar, porque así se tomaba distancia del *ancien régime* y se tendía un punto de conexión con el estado de cosas previo al gobierno militar; comunidad porque se esperaba que el Chile democratizado fuese recibido con simpatía y afecto por muchos países. Aquí precisamente radica el idealismo de una buena cantidad de personeros, para quienes la por entonces novedosa diplomacia de cumbres y el firme apego discursivo a las nociones madre de aquellos años —*regionalismo abierto* y *cláusula democrática*— serían suficientes para dar un paso histórico e irreversible hacia un mundo nuevo donde los conflictos serían una reminiscencia de tiempos pretéritos.

---

<sup>29</sup> Ver Witker (2005), p. 53.

Cuesta, al día de hoy, entender tanta candidez. Especialmente si vemos lo ocurrido con la perspectiva del tiempo (crisis del gas con Argentina, emergencia de los movimientos étnicos en Perú y Bolivia, intromisión de Chávez en todos y cada uno de los asuntos bilaterales más sensibles de la región). Sin embargo, la candidez no debiera extrañar. El Chile de la transición fue parte de ese momento tan dramáticamente optimista que vivió el mundo entero tras la caída del Muro de Berlín y la desaparición de la Unión Soviética.

Por eso, pese a que en el círculo decisor aylwinista se evitaba aceptar de forma explícita y abierta la hipótesis de trabajo de Francis Fukuyama, popular por aquellos años, de que democracia y mercado formaban una diada que llevaría a las naciones a dejar atrás la historia (en el sentido hegeliano), se aceptaba implícitamente que algo de verdad había en aquello. Lo lamentable era que el concepto *libre mercado* se asociaba a las profundas reformas aplicadas por el gobierno militar, lo que generaba un ruido tan disfuncional como inaceptable. Por ello, los principales líderes de opinión de la Concertación recurrían a ejercicios retóricos de diversa intensidad haciendo referencias elípticas e implícitas al libre mercado (como si éste fuese parte natural del paisaje), y preferían poner énfasis en la centralidad de la democracia para resolver cuestiones específicas. Esta cautela conceptual también tenía explicación en el hecho que al círculo decisor aylwinista le intrigaba de sobremanera el impacto que podría tener en los sectores más izquierdistas de la coalición de gobierno el derrumbe del socialismo real. Así se entiende la extrema —y a ratos enervante— cautela con que Silva Cimma abordó las materias internacionales durante ese período, y especialmente este caso<sup>30</sup>. En este contexto, donde la palabra “democracia” adquiría visos taumatúrgicos y emergía como nuevo tótem unificador de la tribu, ciertos arranques de idealismo no sólo eran dables de esperar, sino que hasta deseables para el círculo decisor aylwinista. Para éste parecía necesario enviar mensajes de inclusividad y generosidad a la sociedad, y ello con la mayor frecuencia posible. Por lo tanto, el caso Honecker fue visto inicialmente como un problema interesante donde aplicar esta nueva lógica. Era un caso digno de ser aprovechado para ofrecer un “testimonio de nueva moralidad”.

Sin embargo, muy pronto se comprendió que se trataba de un asunto complejo *in extremis*, donde las variables domésticas y las estrictamente internacionales eran tan tenues como sinuosas. Era un asunto que confrontaba inevitablemente magnitudes diversas de estados y sociedades, pero sobre todo era un asunto donde impactaban con toda su fuerza las nuevas

---

<sup>30</sup> Muy ilustrativas son las declaraciones de Silva Cimma en entrevista dada a Raquel Correa (1992).

configuraciones de poder internacional. Honecker pasó a representar la utopía eclipsada.

Por lo señalado *ut supra*, las dudas, tensiones y temores fueron decantando a medida que pasaban los días. El círculo decisor aylwinista se comenzó a pecar de que la coyuntura no estaba disponible para aceptar arranques de voluntarismo testimonial o impulsos idealistas. Es entonces cuando Aylwin y su canciller Silva Cimma toman conciencia de que su única opción es recurrir a todas sus destrezas y conocimientos jurídicos e imponer el criterio —lógico y evidente— de que otorgar asilo a Honecker, pese a constituir un mensaje halagador para la audiencia izquierdista, estaba produciendo un enojo real en las potencias centrales, lo que podría provocar un serio daño a la política exterior de Chile y especialmente a la tarea pendiente de identificar los nuevos imperativos estratégicos del Chile democrático; se debía diseñar una *exit strategy* de manera urgente.

El primer paso fue maniobrar sutilmente para no aparecer ante la opinión pública cediendo a las presiones alemanas y rusas<sup>31</sup>. Segundo, remover al embajador Almeyda sin provocar fisuras con el Partido Socialista. Tercero, designar un embajador especial (al eximio diplomático James Holger) en reemplazo de Almeyda, así como también un emisario especial, esta vez ante Alemania, para evitar daños al prestigio de Chile y a su alta capacidad de diálogo e interacción en el plano externo alcanzada tras la restauración democrática, misión encomendada a Roberto Cifuentes. Finalmente, abrirse a lo inevitable, entregar a Honecker a la justicia alemana y sólo a partir de ese momento mostrarse generoso y ofrecer cobijo a Honecker y su familia en este territorio alejado de las turbulencias post Guerra Fría. Aylwin y Silva Cimma abordaron así uno de los problemas más singulares que haya resuelto la diplomacia chilena, de profundísima naturaleza interméstica.

Sintetizando, el caso Honecker corroboró el aserto realista de que los impulsos idealistas, que en ciertos momentos puede exhibir una política

---

<sup>31</sup> Desde marzo de 1990, la situación de Honecker comenzó a ser monitoreada por diversos órganos estatales de la RFA. Especial preocupación despertó en el círculo decisor germanooccidental el apoyo que le prestaban funcionarios civiles y militares soviéticos. Luego, el subrepticio traslado a Moscú llevó al gobierno de Kohl a intervenir para evitar que Honecker escapase a la acción de la justicia. Desde septiembre de 1991, el ministro de Justicia, Klaus Kinkel, intentó persuadir a las autoridades de Moscú para que entregasen a Honecker y formalizó un pedido de extradición. La irritación de Bonn con Chile se debió básicamente a que el embajador Almeyda intervino justo cuando el gobierno de Kohl había alcanzado un acuerdo con las nuevas autoridades rusas (meses de noviembre y diciembre de 1991). Chile se convirtió, así, en un elemento tan sorpresivo como perturbador en las nacientes relaciones entre la Federación Rusa y la Alemania unificada (ver cronología en recuadro).

exterior, son en esencia efímeros y obedecen a situaciones coyunturales que vive un círculo decisor determinado. En tal sentido, el caso Honecker podría ilustrar la premisa de Fareed Zakharia, uno de los más reconocidos pensadores realistas de la actualidad, en orden a que los principales actores internacionales no son los Estados sino quienes los representan, es decir los gobernantes. Son ellos los que por las razones más diversas ofrecen, a veces, ejemplos de arrebatos idealistas en la ejecución de una política exterior. Pero como bien apunta Kenneth Waltz —la voz profunda del neorealismo—, la estructura internacional obliga a los Estados (o sea a los gobernantes) a no olvidar que en política internacional la *ultima ratio* es el poder, y nada más que el poder, lo que deja a las veleidades idealistas, como ocurrió con el caso Honecker, un espacio mínimo y por lo general intrascendente.

#### Síntesis cronológica del caso Chile-Honecker

7.10.1989: Pese a las sucesivas manifestaciones que bajo el lema “Nosotros somos el pueblo” (*Wir sind das Volk*) habían comenzado tímidamente en Leipzig y que en los días previos se habían extendido a Berlín oriental, Honecker festeja el aniversario 40 de la RDA en el *Palast der Republik*. Entre sus invitados especiales figuran Volodia Teitelboim, Luis Corvalán y Clodomiro Almeyda.

18.10.1989: En medio de multitudinarias manifestaciones contra el régimen, Honecker es destituido de todos sus cargos.

25.10.1989: Turbas de manifestantes asaltan el barrio Wandlitz donde vive Honecker; junto a su esposa Margot logra huir, aunque durante varios días se desconoce su paradero. Su hija Sonia emigra a Chile junto a su marido Leonardo Yáñez y Roberto, el hijo de ambos.

8.12.1989: La Fiscalía de la RDA acusa a Honecker de corrupción, abuso de poder y alta traición.

9.01.1990: Tras una operación en el hospital berlinés Charité, Honecker es arrestado y recluido en la cárcel de Rummelsburg. Se le deja en libertad por “incapacidad para enfrentar un juicio” (*Haftunfähigkeit*).

3.4.1990: Honecker ingresa en busca de asilo al hospital militar de las fuerzas armadas soviéticas acantonadas en Beelitz; más tarde, por decisión del comandante general de las tropas soviéticas estacionadas en Alemania oriental, general Boris Snetkov, es trasladado subrepticamente a Moscú, pese a protestas del gobierno de Bonn.

1.12.1990: La justicia de Berlín emite una orden de captura.

14.3.1991: El gobierno de Kohl entrega a la URSS una petición de extradición de Honecker.

15.4.1991: Volodia Teitelboim visita al matrimonio Honecker en el hospital militar donde se encuentran internados.



28.5.1991: El matrimonio Honecker es trasladado a una casa de campo del gobierno soviético en las afueras de Moscú, donde ambos permanecen bajo arresto domiciliario.

4.9.1991: Llega a Moscú el ministro de Justicia de Alemania federal, Klaus Kinkel, a tratar con las autoridades rusas el caso Honecker.

4.11.1991: El Ministerio de Relaciones Exteriores ruso le informa al matrimonio Honecker sobre la petición alemana de extradición y le notifica que su subrepticio traslado a Moscú (13.2.1991) constituyó un acto de violación de la soberanía soviética. Las autoridades soviéticas le solicitan que retorne voluntariamente a Alemania. Honecker se niega.

1.12.1991: La prensa alemana informa que el embajador chileno en Moscú, Clodomiro Almeyda, se reúne con los Honecker con cierta periodicidad para verificar posibilidades de trasladarse a Chile. Gobierno chileno informa que para su ingreso a territorio nacional Honecker necesita pasaporte alemán.

Partido Socialista chileno expresa reservadamente al gobierno su preocupación por destino de Honecker.

3.12.1991: El subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile, Edmundo Vargas, declara que Chile no está en condiciones de ofrecer asilo a Honecker.

8.12.1991: Embajador Almeyda llega a Santiago llamado por la Cancillería a informar sobre "situación política en Moscú". Trasciende la preocupación del gobierno por reuniones sostenidas por él con Honecker en días previos.

10.12.1991: Los ministros de Justicia e Interior soviéticos y el Viceministro de Relaciones Exteriores de la Federación Rusa informan a Honecker de la orden de expulsión en un lapso de tres días.

11.12.1991: Se produce el ingreso de los Honecker a embajada chilena. Según versión de Margot Honecker, ella y su marido asisten a una cena a la residencia del embajador chileno en Moscú, Clodomiro Almeyda, cumpliendo una invitación formulada días antes, durante la cual su marido sufre un ataque al corazón. Su versión añade que Almeyda habría informado inmediatamente al gobierno chileno, el cual habría resuelto acogerlos temporalmente en calidad de "huéspedes".

12.12.1991: Margot Honecker acude a las embajadas de Corea del Norte y Siria en Moscú solicitando asilo; ambos países contestan positivamente pero las autoridades rusas reiteran la prioridad de la petición alemana. Los Honecker deciden permanecer por tiempo indefinido en la legación chilena.

Los partidos políticos chilenos toman postura ante la situación: la UDI critica accionar del embajador Almeyda y se opone al otorgamiento de asilo; PS y PC solicitan otorgar asilo inmediato y anuncian campaña en tal sentido, todos los demás partidos manifiestan opiniones divididas.

13.12.1991: Aterrizan en Moscú un avión del gobierno de Pyongyang para trasladar a Honecker al país asiático. Embajada norcoreana en Moscú pide los salvoconductos correspondientes. En declaración pública, los ministerios del Interior y de Relaciones Exteriores de Chile afirman que se ha decidido que Honecker permanezca en la embajada chilena en Moscú "hasta encontrar una solución satisfactoria al problema". El embajador alemán en Santiago, Wiegand Pabsch, declara que la actitud chilena respecto a Honecker es "lamentable y preocupante" y pide oficialmente que "haga salir" a Honecker

de la embajada. Klaus Kinkel señala que Alemania consideraría “un acto hostil” que Chile brinde asilo a Honecker. Almeyda, en Santiago, insiste en la necesidad de otorgar asilo a Honecker.

14.12.1991: Presidente Aylwin se manifiesta conforme con otorgamiento de calidad de huésped, pero descarta brindar asilo. El ministro Secretario General de Gobierno, Enrique Correa, niega que Chile esté sufriendo presiones de Alemania o Rusia. En declaración oficial, Erich Honecker indica que sólo pretende buscar visa de ingreso a Chile. Abogado de Honecker, Wolfgang Ziegler, anuncia que su cliente no volverá voluntariamente a Alemania. Ministerio de Justicia alemán confirma que hay orden de captura internacional y que será detenido apenas pise suelo alemán. Canciller ruso, Andrei Kozzyrev, declara que la aceptación de la oferta norcoreana es la mejor solución a la *impasse* creada en torno a Honecker.

15.12.1991: Chile envía a Moscú a James Holger, en calidad de embajador especial, y al político DC Roberto Cifuentes como “emisario especial” ante el gobierno alemán. El embajador Almeyda se mantiene oficialmente en funciones, pero permanece en Santiago por petición expresa del Presidente Aylwin “haciendo uso de sus vacaciones”; comienzan especulaciones de que será removido de su cargo.

18.12.1991: El subsecretario de RR.EE., Edmundo Vargas, declara que la situación de Honecker “depende de Rusia, que lo deje abandonar el país con el destino que él prefiera”. La agencia TASS informa que según el Presidente soviético Mijaíl Gorbachov, “Honecker saldrá próximamente para Corea del Norte”. El ministro ruso de Justicia Nikolai Fyodorov declara al *Komsolmskaya Pravda* que si Corea del Norte le entrega a Honecker pasaporte diplomático, éste puede abandonar Moscú, en caso contrario será arrestado.

19.12.1991: Embajador norcoreano en Berlín Yin Yong Pak aclara que su país está dispuesto a asilar a Honecker por razones humanitarias, pero que no ha considerado otorgarle un pasaporte diplomático.

28.12.1991: En declaraciones al *Berliner Kurier*, Margot Honecker dice confiar en que podrán recibir atención médica en Pyongyang y luego asilarse en Cuba. “No obstante —agrega— el mejor regalo sería pasar Navidad con nuestros amigos en Chile.”

14.2.1992: Ante deterioro de salud de Honecker, gobierno alemán informa que acepta que sea trasladado a un hospital moscovita. Éste se niega a salir de la embajada sin declaración expresa sobre inmunidad. Personal de la embajada chilena debe hacer esfuerzos para convencerlo de la necesidad de que salga de la embajada rumbo a un hospital en las condiciones establecidas por Alemania.

19.2.1992: El viceministro de Relaciones Exteriores de Chile, Edmundo Vargas, declara que Honecker puede viajar a Chile, si Rusia acepta.

20.2.1992: Presidente Aylwin confirma “gestiones personales” para solucionar caso Honecker, aunque se abstiene de entregar detalles.

24.2.1992: Tras intensas negociaciones entre Chile, Rusia y Alemania y escoltado por policías rusos, Honecker sale de embajada chilena rumbo a la clínica Botkin. A su salida hace un gesto demostrativo levantando su puño derecho; la imagen es captada por los principales medios de prensa.

- 3.3.1992: Honecker abandona la clínica Botkin y regresa a la embajada chilena.
- 10.3.1992: El gobierno chileno confirma que el matrimonio permanece en la legación diplomática con el estatus de “huéspedes”. Autoridades rusas deciden reforzar visiblemente guardia en torno al edificio.
- 1.4.1992: Embajador Almeyda cesa definitivamente su responsabilidad al frente de la legación chilena; su salida se produce manteniendo una estricta reserva. Holger asume titularidad en embajada.
- 3.6.1992: Los tribunales de Berlín inician proceso contra Honecker según lineamientos de la fiscalía de noviembre de 1990.
- 29.7.1992: Autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia reciben a Honecker de manos del embajador James Holger, siendo trasladado inmediatamente al aeropuerto Sheremetyevo, desde donde es conducido en un avión especial hacia Berlín-Tegel. En horas de la tarde Honecker es ingresado a la cárcel JVA de Alt-Moabit, Berlín, con el prontuario N° 2955-92. Se le acusa de 49 asesinatos en la frontera y desvío de fondos públicos. Margot Honecker viaja a Chile. Según versión de Corvalán, tras el acuerdo con el gobierno ruso, el embajador Holger le dio diez minutos para abandonar el edificio de la embajada.
- 16.8.1992: Informe médico final establece que Honecker padece cáncer hepático y es desahuciado, estimando los médicos tratantes que le quedan cerca de 18 meses de vida.
- 1.8.1992: Gladys Marín lo visita en la cárcel de Moabit.
- 23.12.1992: Se le informa que será puesto en libertad en las próximas semanas y se le extiende pasaporte.
- 9.1.1993: Socialistas y comunistas que residieron en la RDA anuncian que “ante la inminente liberación” de Honecker han formado un Comité de Solidaridad con Erich Honecker con una cuenta bancaria para reunirle dinero; lo encabeza la abogada Graciela Álvarez. Semanas antes un antiguo amigo de Honecker, Hans Wauer, forma en Berlín el *Solidaritätskomitee Erich Honecker*.
- 10.1.1993: El subsecretario del Interior Belisario Velasco informa que Honecker puede ingresar a Chile sin problemas. Pese a insistentes rumores de prensa, niega que el gobierno vaya a financiarle tratamiento médico en Chile.
- 13.1.1993: Luego de un proceso que dura 169 días, la justicia alemana anuncia que Honecker por razones de edad será eximido de sus responsabilidades penales. Por la noche es conducido al aeropuerto de Tegel en Berlín para ser embarcado rumbo a Chile.
- 14.1.1993: Honecker despega a Santiago de Chile. A su llegada es internado en la Clínica Las Condes. Posteriormente se instala en su domicilio particular en el barrio La Reina de Santiago, donde escribe sus memorias.
- 8.2.1993: *Bild am Sonntag* informa detalladamente de la vida cotidiana de Honecker en Santiago.
- 13.4.1993: El caso Honecker es declarado cerrado por la justicia alemana.
- 29.5.1994: Honecker muere a la edad de 81 años producto de un ataque al corazón. La semana anterior había rechazado someterse a una nueva operación y los médicos tratantes lo habían declarado desahuciado. Su cadáver es cremado en el Cementerio General. Sus cenizas las mantiene en custodia su esposa Margot en su domicilio de Santiago, aunque no existen impedimentos legales para ser transportadas de regreso a Alemania. Semanas antes de

fallecer publicó sus memorias bajo el título *Moabiter Notizen* (Apuntes de Moabit) en la editorial Das Neue Berlin.

8.10.2002: La revista *Focus* publica dos cartas de Margot Honecker a su hermano Manfred y hermana Edith donde queda en evidencia que el matrimonio logró hacer transferencias de millonarias sumas de dinero hacia Chile. Las cartas fueron halladas en dos maletas del matrimonio abandonadas antes de ingresar al hospital militar soviético en Beelitz.

22.10.2002: La revista de reportajes *Exakt* publica un artículo firmado por Birgit Mittwoch en que informa que el martillero público (y antiguo militante comunista en Berlín occidental) Karl-Heinz Kaiser organizó entre 1994 y 1995 dos remates con objetos personales de Honecker donde habría reunido más de 400 mil marcos que se los envió paulatinamente y por mano a través de un ex músico de la RDA, Reinhold Andert, hacia Chile.

18.5.2005: La prensa alemana informa que el “Ostseeland”, el antiguo yate de Honecker (confiscado tras su caída en desgracia y vendido a una sociedad maltesa) se encuentra semiabandonado y en venta en Estambul.

*Fuentes:* Información aparecida en *El Mercurio* (Chile), *La Segunda* (Chile), *Qué Pasa* (Chile), *Der Spiegel* (Alemania), *Die Zeit* (Alemania) y *Focus* (Alemania).

#### BIBLIOGRAFÍA

- Almeyda, Clodomiro: *Reencuentro con mi Vida*. Santiago: Ediciones del Ornitorrinco, 1987.
- Bedürftig, Friedemann: *Lexikon Deutschland nach 1945*. Hamburg: Carlsen, 1996.
- Chrenko, Helma y Reinhold Friedman: Declaraciones en entrevista dada a Ivan Witker. En “Estamos Dispuestos a Aprender del Capitalismo”, *El Diario*, 3 de noviembre de 1989, Santiago.
- Corvalán, Luis: *De lo Vivido y lo Peleado. Memorias*. Santiago. LOM, 1997.
- *La Otra Alemania, la RDA. Conversaciones con Margot Honecker*. Santiago: ICAL, 2000.
- *El Derrumbe del Poder Soviético*. Santiago: Los Andes, 1993.
- Evans, Graham y Jeffrey Newnham: *Dictionary of International Relations*. Londres: Penguin, 1990.
- Hofmeister, Wilhelm: *Die Deutschen Christdemokraten und Chile*. En *KAS-AI* N° 4 (2004), pp. 22-49, Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlín.
- Kagan, Donald: *Sobre las Causas de las Guerras y la Preservación de la Paz*. Madrid: FCE, 2003.
- Krämer, Raimund: “De una Diplomacia Desaparecida. La Política Exterior de la República Democrática Alemana y sus Relaciones con América Latina”. En *Estudios Internacionales*, Vol. 28, N° 110, IEI, Universidad de Chile, Santiago, 1995.
- “Die ganz andere Beziehung. Chile und die DDR”. En *Freitag* 39 (19.9.2003). [www.freitag39.de](http://www.freitag39.de)
- Kunze, Thomas: *Staatschef a.D. Die letzten Jahren des Erich Honecker*. Berlin: Links Christoph Verlag, 2001.

- Möbus, Karlheinz: "Wie ein Potsdamer Plattenbau zum Zufluchtsort vor Pinochet wurde". En *Welt am Sonntag*, 22 de enero de 2006.
- Nye, Joseph: *La Paradoja del Poder Norteamericano*. Madrid: Taurus, 2003.
- Ortega, Javier: "La Inédita Historia de los Años Verde Olivo en la Mira de la Stasi". En *La Tercera*, 6 de mayo, 2001, Santiago.
- Puccio Giesen, Osvaldo: *Un Cuarto de Siglo con Allende*. Santiago: Emisión, 1985.
- Roewer, Helmut, Stefan Schäfer y Matthias Uhl: *Lexikon der Geheimdienste im 20. Jahrhundert*. München: Herbig, 2003.
- Sieber, Malte: "Lobrede auf ein verlorenes Paradies". Berlin: *Tagesspiegel*, 2000.
- Silva Cima, Enrique: Declaraciones en entrevista dada a Raquel Correa. En "Honecker... ¿De Huésped a Turista". En *El Mercurio*, 12 de enero de 1921.
- Widmann, Carlos: "Die Erbin Pinochets". En *Cicero*, noviembre, 2005.
- Wilhelmy, Manfred, y Roberto Durán: "Los Principales Rasgos de la Política Exterior Chilena entre 1973 y el 2000". En *Revista Ciencia Política*, Vol. 23 N° 2, pp. 273-286, Santiago.
- Witker, Ivan: *Relaciones América Latina-República Democrática Alemana. Principios, Antecedentes y Perspectivas*. Documentos de trabajo, Programa de Seguimiento de Políticas Exteriores Latinoamericanas (PROSPEL), Santiago, diciembre, 1988.
- "La Política Exterior de Chile frente a la Teoría de las Relaciones Internacionales 1990-1999". En *Bicentenario, Revista de Historia de Chile y América*, Vol. IV N° 1 (2005), Centro de Estudios del Bicentenario, Santiago.
- Wolf, Markus (con Anne Mc Elvoy): *El Hombre Sin Rostro*. Buenos Aires: Javier Vergara Editor, 1997. □

**INFORME SOBRE MEDIDAS PARA FAVORECER LA  
PROBIDAD Y EFICIENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA,  
ENCARGADO POR S.E. LA PRESIDENTA  
DE LA REPÚBLICA**

**Grupo de Trabajo sobre Probidad y Transparencia\***

I. INTRODUCCIÓN

**1.** **Orientaciones del informe.** El grupo de trabajo conformado por Enrique Barros Bourie, Carlos Carmona Santander, Alejandro Ferreiro Yazigi, Davor Harasic Yaksic, María Olivia Recart Herrera, Salvador Valdés Prieto y José Zalaquett Daher ha recibido de S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet Jeria, el encargo de formularle un conjunto de proposiciones conducentes a favorecer la eficiencia, objetividad, responsabilidad pública y calidad profesional de la gestión del Estado. En el plazo asignado, el grupo de trabajo se ha limitado a proponer un diseño institucional básico y algunos lineamientos normativos para procurar esos fines.

El informe omite todo juicio respecto de los graves hechos recientes que han sido discutidos públicamente y que afectan la confianza y el prestigio de la función pública. Se asume a ese respecto que esas conductas están siendo investigadas y serán objeto de pronunciamiento judicial de conformidad con el orden legal vigente. En general, tampoco se proponen cambios en la legislación penal, porque no nos ha parecido correcto hacerlo

---

\* El informe apareció publicado en suplemento del diario *La Nación*, 26 de noviembre de 2006, pp. 5-12.

en medio de una disputa pública sobre ilícitos que se habrían cometido. Nuestro objetivo principal ha sido identificar algunos arreglos institucionales básicos que favorezcan los objetivos de largo plazo del Estado de Chile.

El trabajo del grupo ha estado orientado por la idea transmitida por la Presidenta de la República de que las situaciones referidas dan lugar a una inmejorable oportunidad para avanzar en las reformas pendientes y más urgentes, que favorezcan la probidad y transparencia de la gestión pública y la modernización del Estado. En esta tarea, se ha asumido que el diseño institucional debe ser revisado en concreto, a efectos de favorecer que la función pública esté orientada al servicio de la comunidad. Asimismo, se parte de la base que es un bien público importante fortalecer la confianza ciudadana en las personas llamadas al servicio público.

Entendemos que un buen diseño institucional favorece la probidad, la eficiencia y la responsabilidad frente a la sociedad chilena, a la cual se debe la función pública, aunque por sí misma no garantiza resultados. A ese efecto se requiere, además, de voluntad política y de una sociedad civil vigilante.

**2. Objeto del informe.** En el breve tiempo asignado para su tarea, el grupo de trabajo se ha concentrado en la identificación de los ámbitos prioritarios de acción y en proponer orientaciones fundamentales para una reforma del servicio público. Aunque la atención está puesta principalmente en la gestión de Gobierno, estas proposiciones también favorecen las buenas prácticas en los demás órganos del Estado.

Los temas tratados han sido ordenados en los siguientes grupos:

- Medidas de transparencia activa y pasiva (capítulo II);
- Reformas al sistema de alta dirección pública (capítulo III);
- Financiamiento de campañas y partidos políticos (capítulo IV);
- Reforzamiento de los sistemas de control en el Estado (capítulo V);
- Otras medidas que favorecen la probidad y la transparencia (capítulo VI)
  - Denuncias de buena fe y prohibiciones a ex funcionarios
  - Probidad y transparencia en el Parlamento
  - Lobby
  - Perfeccionamiento de los sistemas de compras y contratación pública

Por lo general, el informe no se refiere a la jerarquía de las normas o directivas que se requieren para instrumentar las proposiciones. Tampoco se pronuncia sobre algunos proyectos de ley en actual tramitación y que versan sobre las materias aquí tratadas.

## II. PROPOSICIONES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA ACTIVA Y PASIVA

### (a) Planteamiento general sobre acceso a la información pública

3. **Importancia.** El acceso a información pública es una herramienta crecientemente importante a nivel mundial para mejorar la transparencia y probidad de la gestión pública. Inhibe y disuade malas prácticas, motiva desempeños probos y eficientes y favorece el control social respecto de los actos de la administración. Es, finalmente, parte sustantiva de la libertad de expresión y de la participación ciudadana en cuanto permite a las personas participar en el debate público debidamente informadas.

El principio de la publicidad de la acción estatal ha sido consagrado como una de las bases de la institucionalidad chilena, mediante la reforma constitucional que lo consagró en el nuevo artículo 8°.

### (b) Transparencia activa

4. **Principio de iniciativa pública en materia de información.** La transparencia activa se expresa en el deber de los órganos del Estado de poner a disposición del público, sin mediar requerimiento expreso, información relevante sobre su gestión. Con ese fin, se propone que los órganos del Estado publiquen permanente o periódicamente, sin necesidad de petición alguna, y en forma accesible al público general, al menos la siguiente información:

- la relativa a su estructura interna, jerarquías, funciones, atribuciones, responsabilidades, presupuesto y otros aspectos patrimoniales y financieros, y cualquier aspecto relevante de los servicios que presten al público;
- la referida a las contrataciones de bienes, servicios y personas y las transferencias que realice a terceros;
- la relativa a los contratistas y a quienes reciban remuneraciones del Estado, con indicación de los RUT personales y de los socios o accionistas principales de los contratistas;
- los objetivos y metas institucionales para cada ejercicio y el reporte acerca del cumplimiento de los correspondientes al ejercicio anterior;
- las normas, regulaciones, actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros.

Corresponderá al organismo autónomo de acceso a la información, señalado en el párrafo 8, recomendar al Presidente de la República los con-



tenidos adicionales de información, así como definir las modalidades y formatos de publicidad que favorezcan la mejor comprensión de la información pública por parte de los ciudadanos.

### (c) **Transparencia pasiva o régimen de acceso a la información pública**

5. **Transparencia pasiva: insuficiencia de la legislación vigente.** La legislación sobre acceso a información pública en Chile, aprobada en 1999, demostró ser ineficaz. Se propone introducir una ley especial que precise y haga efectivo el derecho ciudadano de acceso a la información pública. La experiencia internacional evidencia que esta medida es esencial. El principio rector de la ley debe ser el de máxima apertura y la reserva debe ser sólo excepcional.

6. **Excepcionalidad de las restricciones.** Las restricciones al acceso a información pública deberán conformarse estrictamente a lo dispuesto en la Constitución y constar en ley de quórum calificado. Esas restricciones deben limitarse a la información:

- que pueda perjudicar la seguridad nacional, la defensa nacional, el orden público, la salud pública nacional, las relaciones internacionales o los intereses económicos del país;
- cuya publicación implique un riesgo para la vida, seguridad, salud o a las legítimas expectativas de privacidad de una persona;
- obtenida de un tercero con carácter de confidencial;
- que pueda ir en desmedro de la aplicación de las leyes, especialmente en lo relativo a la prevención, investigación y prosecución de un crimen;
- comercial y financiera de terceros que merezca protección;
- relativa a deliberaciones de los órganos o funcionarios públicos previas a la adopción de una resolución, medida o política, sin perjuicio de la publicidad de los fundamentos de la resolución, medida o política finalmente adoptada.

7. **Principios.** La legislación que se propone debiere responder a los siguientes principios:

a) *Concepto amplio de información:* Se considera relevante toda información que posee un organismo o institución pública, sin importar el

formato, la fecha en que fue creada, quién la creó o si ha sido clasificada o no.

b) *Libertad de información*: Toda persona gozará del derecho a información pública, incluyendo el derecho de acceder a información que se encuentre en poder de los órganos del Estado, con las solas limitaciones establecidas en una ley de quórum calificado.

c) *Presunción de apertura o principio de transparencia*: Toda la información en poder de los órganos del Estado es (o se presume) pública a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas.

d) *Máxima divulgación*: Los órganos del Estado deberán siempre entregar información en los términos más amplios, excluyendo sólo aquella parte de la información sujeta a excepción legal expresa.

e) *Facilidad de acceso a la información*: La ley contemplará mecanismos y procedimientos para facilitar el acceso a la información, incluyendo la definición de tarifas, las cuales no debieran superar el costo marginal de procesar y entregar la información requerida.

f) *No discriminación*: Los órganos del Estado deberán entregar información a todas las personas en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias; tampoco podrán exigir la expresión de causa o motivo para la solicitud.

g) *Prohibición de silencio*: Los órganos del Estado siempre deberán responder ante las solicitudes de información, y omitir una respuesta oportuna, sea positiva o negativa, originará sanciones.

h) *Fiscalización y revisión independiente de las decisiones sobre entrega de información*: Se propone la creación de un órgano autónomo, eventualmente de rango constitucional, que será encargado de promover, difundir y garantizar el derecho de acceso a la información (párrafo siguiente).

Con todo, el mero establecimiento de deberes legales resulta insuficiente. La experiencia internacional indica que es necesario crear una institución autónoma, con atribuciones eficaces y que cuente con los recursos humanos, financieros y logísticos adecuados para cumplir sus funciones. Al menos 17 países cuentan con un organismo de estas características.

**8. Órgano autónomo de acceso a información pública.** Se propone la creación de un órgano autónomo de acceso a la información (OAAI) que garantice el acceso a la información pública. Se sugiere que este órgano se ajuste a los siguientes criterios:

a) Debe contar con la autonomía necesaria para desarrollar su función. Su competencia debe alcanzar a la totalidad de los órganos del Estado, en el entendido que el principio constitucional de publicidad corresponde a una de las Bases de la Institucionalidad. Sería óptimo que tuviera rango constitucional. Se propone que la designación de quien ejerza su jefatura se realice a propuesta presidencial y aprobación por una mayoría de 2/3 partes en el Senado. El directivo superior del OAAI solo debe ser removable por causales estrictas y aprobadas por 2/3 en el Senado.

b) Debe estar dotado de atribuciones resolutivas eficaces, incluyendo la aplicación de sanciones a quienes obstruyan el derecho de acceso a la información pública. Las resoluciones del OAAI que favorezcan la publicidad de la información no serán apelables por la entidad pública requerida; por el contrario, si el OAAI deniega el derecho a la información habrá una acción expedita ante la Corte de Apelaciones respectiva.

c) Tiene que contar con los recursos humanos, financieros y logísticos adecuados para cumplir sus funciones y obligaciones. Su estructura interna deberá garantizar profesionalización, especialización y efectividad. Todos los cargos superiores serán provistos a través del sistema de alta dirección pública.

d) El OAAI deberá cumplir una labor activa permanente en favor de la mayor apertura progresiva de la información. Entre sus atribuciones y obligaciones se encontrarán:

- el monitoreo permanente del cumplimiento de la ley por parte de los órganos del Estado;
- la implementación de una infraestructura que facilite el acceso efectivo a información pública;
- la formulación de proposiciones sobre transparencia activa (supra párrafo 4);
- el diseño de modelos de publicación para facilitar la comprensión y legibilidad de la información;
- la capacitación a los funcionarios públicos respecto al régimen de acceso a la información;
- la realización de campañas de difusión e información al público;
- las relativas a garantizar la debida protección de los datos que deban mantenerse en reserva por causa legal;
- la realización de estadísticas y reportes anuales;
- la formulación de recomendaciones sobre perfeccionamientos legales.

### III. REFORMAS AL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA

9. **Desafíos del sistema de alta dirección pública.** El sistema de la alta dirección pública (ADP), que permite la concursabilidad de cargos y define las condiciones bajo las cuales se realizan estos concursos, ha marcado un hito en nuestra institucionalidad. Es necesario, sin embargo, pasar a una segunda fase de desarrollo.

Por ello, hemos considerado prioritarias las siguientes tareas:

a) Invertir en la madurez del sistema; el gobierno debe asumir que el concurso es la manera usual de efectuar todas las designaciones de ejecutivos superiores.

b) Extender el sistema hacia todas las áreas del gobierno, incluyendo programas y servicios donde el responsable defina políticas y sea de designación directa del Presidente de la República o de otra autoridad política del gobierno, con los fines de construir una administración superior profesional, que favorezca la eficiencia, introduzca una práctica generalizada de rendición de cuentas y neutralice el clientelismo.

c) Establecer los correctivos necesarios para que el sistema gane en credibilidad e interés entre profesionales destacados.

10. **Procedimientos de concurso.** Para favorecer en nivel óptimo la transparencia del proceso de decisión, se debería informar públicamente el puntaje de cada postulante incluido en la terna o quina correspondiente.

Aunque se estima conveniente mantener la privacidad del nombre de los concursantes, porque ello aumenta los incentivos para concursar, en el caso de que un concursante tenga interés en que se certifique que ha formado parte de una terna o quina, el Consejo de la Alta Dirección Pública debe emitir un certificado con esa información.

Un sistema de auditoría extranjera debiera acreditar periódicamente —sobre una base de mejores prácticas comparadas— los procedimientos empleados en el proceso de calificación, selección, apoyo y monitoreo de los altos directivos públicos.

Estas medidas permitirán dar mayor transparencia al sistema y generar credibilidad en el entorno político y profesional. El objetivo perseguido es que el sistema vaya captando los mejores talentos. La auditoría serviría, además, para compararse con las mejores prácticas comparadas y ayudaría al mejoramiento continuo del sistema ADP.

**11. Aplicación de la concursabilidad en servicios incluidos por la ley vigente e incorporación al sistema de nuevos servicios y programas.** El sistema de concursabilidad de altas directivas debiera ampliarse sustancialmente para asegurar la eficiencia y objetividad de la función pública.

Para estos efectos se propone distinguir tres tipos de organismos: (i) los que están sujetos por la ley vigente al sistema de ADP; (ii) los que están excluidos del sistema y que debieren estar sujetos en razón de no tener funciones de definir políticas, o bien, porque estas pueden ser reasignadas al ministerio o subsecretaría de la que dependen; y (iii) los que cumplen funciones de definición de políticas, que deben ser dirigidas por un directivo o por un consejo de designación presidencial, pero cuyos altos directivos debieren estar sujetos al sistema de ADP.

Al respecto proponemos:

a) *Servicios incluidos en la ley vigente.* Se propone aplicar extensivamente el sistema respecto de los servicios actualmente previstos en el artículo 36 de la ley N° 19.882. Con ese fin se sugiere calendarizar la nominación de cargos superiores en los 99 servicios que están incluidos en la ley y cuyos jefes de servicio aún no han sido concursados, estableciéndose desde luego las fechas en que los funcionarios designados cesan en funciones, sin perjuicio de su derecho a concursar.

b) *Nuevos organismos en la ADP.* Algunos de los organismos excluidos del sistema de ADP no cumplen funciones de definición de políticas, de modo que debieran ser incorporados al régimen. En otros casos, la función esencial del servicio es de ejecución de políticas, pero también tienen algunas funciones deliberativas, que podrían ser atribuidas al ministerio o subsecretaría que corresponda, de modo que queden íntegramente sometidos al sistema de la ADP. Ejemplos de este grupo de servicios son: Prochile, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Casa de Moneda, Comité de Inversiones Extranjeras, Fondo Nacional de Salud, Servicio Nacional de Menores, Servicio Nacional del Adulto Mayor, Dirección de Planeamiento del MOP y ODEPA.

c) *Incorporación de nuevos organismos con régimen mixto en la ADP.* Respecto de organismos donde se opte por no separar la función de fijación de políticas de su ejecución, se propone un régimen mixto, donde el jefe superior del servicio o el consejo que lo dirija sean de libre designación presidencial, pero los cargos ejecutivos estén sujetos al sistema de alta dirección pública. A modo de ejemplo, se propone que queden sujetos a este régimen: CORFO, CONAMA, Dirección del Trabajo, Servicio de Impuestos Internos, Dirección de Presupuesto, Consejo Nacional de Televi-

sión, Comisión Nacional de Energía, Instituto Nacional de Deportes de Chile, Servicio Nacional de la Mujer, CONADI, Dirección General de Obras Públicas y Consejo de Defensa del Estado.

d) *Superintendencias*. Las superintendencias deben incorporarse al sistema, ya sea completamente, de modo que el Superintendente y demás directivos sean designados en el marco del sistema; o bien bajo el modelo híbrido o mixto, en cuyo caso el Superintendente es de libre designación presidencial, pero los directivos superiores se seleccionan mediante la ADP.

e) *Incorporación de los programas*. Parte importante de la gestión pública se desarrolla en la forma de programas especiales que dependen de ministerios u otros órganos políticos. A efectos de mejorar la eficiencia y objetividad, se recomienda incorporar en un plazo breve al sistema de nominaciones por concurso de la alta dirección pública, en primer y segundo nivel, a todos los programas que suponen asignaciones presupuestarias significativas. A modo de ejemplo hemos listado algunos como: Chile Barrio, Chile Califica, Chile Solidario, Programa de Mejoramiento de Barrios, Programa de Mejoramiento Urbano, Conace, Seguridad y Participación Ciudadana, Red de Conectividad del Estado, Fondo Social del Ministerio del Interior, Fortalecimiento de la Gestión Municipal, Protección Integral de la Infancia, Proempleo, Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso, Fondo de Innovación de la Competitividad, Programa Nacional de Emprendimiento, Secretaría de Transporte Urbano, Programa de Mujeres Jefas de Hogar, Libros escolares.

f) *Directorios de empresas públicas*. Sin perjuicio de las demás modificaciones necesarias al gobierno corporativo de las empresas públicas, que no han sido analizadas por el grupo de trabajo, se propone que estas cuenten con al menos un tercio de directores independientes seleccionados de ternas propuestas por el sistema.

g) *Municipios*. El sistema se debiera expandir progresivamente a los municipios, comenzando por los de mayores presupuestos, dentro de un calendario conocido.

**12. Designaciones de funcionarios de segundo nivel.** Proponemos designar a los altos directivos (1<sup>er</sup> nivel) antes que a los funcionarios de niveles inferiores. Las ternas o quinas para designaciones en niveles inferiores deben estar siempre precedidas de acuerdos de un comité con mayoría profesional compuesto por (i) el responsable político más directo, (ii) un miembro designado por el Consejo y (iii) el funcionario de primer nivel de designación por concurso del que dependerá el funcionario de segundo nivel.

No es conveniente que mientras el jefe superior no haya sido designado por concurso, el equipo directivo de segundo nivel pase a estar sujeto al sistema, porque ello conspira contra la formación de equipos homogéneos. El sistema ADP no está completo si el directivo profesional de primer nivel no tiene participación en la designación de su equipo directivo superior.

**13. Designaciones de funcionarios de tercer nivel.** Si bien la ley del nuevo trato fue un avance, se debe continuar perfeccionando, de modo que en el tercer nivel se incluya la posibilidad de que concursen profesionales externos al sector público. A efectos de mejorar la objetividad del sistema se debe modificar sustancialmente la composición del comité de selección actualmente vigente. Para apoyar el desarrollo de la carrera interna, al funcionario de carrera que pretende ascender se le debiera reconocer una bonificación razonable en el puntaje de calificación.

**14. Modificaciones a la estructura de gobierno y remuneraciones del consejo de la alta dirección pública.** El Consejo debe constituirse en directorio con facultades verticales al interior de la organización. No es funcional que el Consejo carezca de potestades organizacionales en las áreas de su competencia.

A efectos de facilitar la relación del Consejo con el Gobierno, se propone que el quinto miembro del Consejo sea el Ministro o Subsecretario de Hacienda u otra persona de designación del Presidente de la República y que el Director Ejecutivo del Servicio Civil sea secretario técnico del Consejo. El Presidente del Consejo debiera ser designado por sus miembros.

En circunstancias que el Consejo ampliará sus funciones resulta necesario revisar el régimen de remuneraciones de sus miembros, asumiendo que ya tienen una dedicación superior a la prevista originalmente.

**15. Direcciones de alta dirección pública y de desarrollo de personas.** Del consejo de alta dirección pública debieren depender las direcciones de alta dirección pública y de desarrollo de personas. Se propone que los directores y demás personal superior sean designados por el Consejo, previo concurso llamado de acuerdo con las reglas de alta dirección pública.

**16. Remuneraciones de los altos directivos públicos.** Existen razones de interés general para que quienes ejerzan la alta dirección pública obtengan remuneraciones que alienten a concursar a profesionales de excepción. Es mucho lo que pierde el país cuando por razones económicas se reduce la posibilidad de reclutar y mantener en el servicio público a los profesionales

que pueden dirigir organismos encargados de tareas complejas y cuantiosos recursos públicos con la excelencia requerida.

El concepto rector para estos efectos es que las distancias de sueldos con el sector privado no pueden superar el valor de satisfacción marginal que el interesado asigna a trabajar en el sector público. Ello equivale a reconocer que esa satisfacción suele ser menor a la de quienes ejercen cargos políticos de primer plano, de modo que nada debiera obstar, en principio, para que en ciertos casos los ejecutivos superiores obtengan rentas mayores que las máximas autoridades políticas.

Hay cargos en que se produce una capitalización profesional, pero en otros el costo de oportunidad es muy elevado<sup>1</sup>. Por ello, es recomendable que el rango de las asignaciones de alta dirección pública sea ampliado, de modo de llegar, como límite, por ejemplo, al nivel de un consejero del Banco Central. El Consejo deberá formular la recomendación salarial específica para cada cargo dentro del rango definido.

A efectos de disminuir discrepancias entre el Consejo y la Dirección de Presupuesto, es conveniente que se encarguen estudios de remuneraciones para cargos homologables y que en conjunto se definan criterios para la determinación en concreto de las asignaciones. La Dirección de Presupuesto deberá pronunciarse dentro de 30 días respecto de las asignaciones propuestas por el Consejo.

17. **Asesores.** Debe reservarse el derecho de los ministerios a tener asesores de libre designación, de alta calificación profesional. Los honorarios de los asesores debieran ser definidos dentro de rangos y por montos globales predefinidos.

La nómina, curricula y honorarios de los asesores deben ser públicos.

#### IV. EL FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS Y PARTIDOS POLÍTICOS

18. **Reforzar la transparencia en la relación entre el dinero y la política.** La democracia requiere una relación transparente entre la política y la influencia del dinero, sea de origen privado o estatal. La gravedad de los

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, en el caso de los directores de hospitales, la prohibición de dedicarse al menos parcialmente a la práctica clínica significa un riesgo de desactualización profesional muy significativo que termina disuadiendo la participación de médicos en estos cargos. Se propone, al efecto, facultar al Consejo para ajustar la exigencia de dedicación exclusiva, de modo que pueda, por ejemplo, permitir que los médicos puedan destinar la misma jornada a la práctica clínica que otras normas administrativas conceden para el ejercicio docente a funcionarios de dedicación exclusiva.



hechos recientes, en materia de control y contabilidad de las candidaturas, y su repercusión pública, demuestran la necesidad de ampliar y afinar los ilícitos por violaciones a la ley electoral, así como aumentar el control y la fiscalización.

Los integrantes del grupo de trabajo no necesariamente coinciden acerca del régimen óptimo de financiamiento electoral, en materias como los niveles de gasto autorizado, la validación de los aportes de personas jurídicas y la existencia de donaciones reservadas. Sin embargo, el grupo de trabajo entiende su trabajo circunscrito a velar porque la legislación recientemente dictada se cumpla efectivamente en letra y espíritu, y a ello apuntan las siguientes recomendaciones.

**19. Ampliar y afinar los ilícitos y sanciones por violaciones a la ley electoral.** Existe un extendido consenso respecto de la imprecisión de los ilícitos, así como de la debilidad de las sanciones legales actualmente vigentes para prevenir ilícitos relativos al financiamiento electoral. Sin perjuicio de la necesidad de efectuar un análisis más acabado sobre el particular, nos parece necesario proponer reformas que apunten a los siguientes objetivos:

a) Se requiere atribuir a los candidatos responsabilidades patrimoniales y políticas por los hechos cometidos por sus administradores electorales.

b) Se considera necesario avanzar a la tipificación de delitos por infracciones a las normas vigentes sobre financiamiento, gasto y rendición de cuentas.

c) En caso de que un tribunal dictamine graves responsabilidades personales de algún candidato en las infracciones a las normas sobre gasto electoral, se propone como sanción la pérdida del cargo, así como la inhabilidad para ser funcionario público o para ser candidato a cargos de elección popular durante diez años.

d) Se propone, asimismo, establecer sanciones que afecten parte del financiamiento público futuro a los partidos que incurran en irregularidades y que se sancione con multas en los rangos autorizados a la Superintendencia de Valores y Seguros a los sujetos privados que incurran en donaciones anónimas o en otros ilícitos de financiamiento de campañas o partidos.

e) Se propone ampliar el plazo de prescripción para las faltas a la ley 19.884 desde uno a dos años (artículos 33, 55 y 57).

f) Se sugiere extender el plazo para la auditoría externa de la contabilidad de término de campaña a 45 días y ampliar plazo de la prórroga a otros 45 días (artículo 42 ley N° 19.884).

**20. Crear una dirección de fiscalización electoral robusta y libre de conflictos de interés.** La eficacia de los actos eleccionarios para resolver la rivalidad política requiere mantener la confianza de los principales competidores en la imparcialidad de la entidad organizadora y de control. La desconfianza en ese plano podría alentar impugnaciones de resultados y boicots, como se ha visto en otros países.

La confianza requerida respecto de quien ejerza las funciones de supervisión de los actos eleccionarios no puede, sin embargo, conseguirse a cambio de limitar su capacidad de fiscalización de gastos e ingresos. Ello obliga a buscar el arreglo institucional que permita contar, por un lado, con una capacidad legítima y robusta de fiscalización en un área de suyo compleja y conflictiva y, por el otro, con la autonomía institucional que favorezca su imparcialidad real y percibida. Al respecto se propone:

a) Modernizar la institucionalidad de la autoridad electoral. Ello incluye crear, en forma separada una *Dirección de Servicio Electoral* encargada de las funciones de registro y organización de elecciones, y una *Dirección de Fiscalización Electoral* responsable de la fiscalización, auditoría y control, de un modo que las libere de conflictos de interés y les garantice su autonomía y objetividad.

b) La Dirección de Servicio Electoral estará encargada de las funciones de registro electoral y del proceso electoral; asimismo tendrá la función permanente de proponer modificaciones que simplifiquen y modernicen los procedimientos de registro y los procesos eleccionarios.

c) La Dirección de Fiscalización Electoral tendrá facultades normativas; podrá instruir, por ejemplo, la adopción de medidas de control interno para campañas y partidos. Su personal directivo será seleccionado conforme al sistema de la alta dirección pública. Estará facultada y contará con el financiamiento necesario para contratar empresas de auditoría externa inscritas en la SVS.

d) A la cabeza de las reparticiones que desempeñan las tareas de registro y organización electoral, por un lado, y de fiscalización y control, por el otro, debiera instalarse un Consejo Electoral integrado por miembros designados por el Presidente con acuerdo del Senado e inamovibles por el período de su designación.

**21. Aumentar el control y la fiscalización del gasto electoral.** En esta materia se propone:

a) Obligar a cada candidatura a pagar todos sus gastos con una cuenta bancaria única y recibir todos sus ingresos en esa misma cuen-

ta; no habrá secreto bancario respecto de la Dirección de Fiscalización Electoral;

b) Que los gastos deberán pagarse con cheque nominativo y cruzado (o con transferencia electrónica), asegurando la existencia de un registro de beneficiarios de los gastos de campaña;

c) Crear un registro previo de proveedores, pero sólo para las candidaturas presidenciales y parlamentarias y para los partidos políticos, y permitiendo que el pago al proveedor se haga de inmediato y directamente por la candidatura; de este modo sería posible a la Dirección de Fiscalización Electoral investigar los antecedentes de los proveedores apenas soliciten inscribirse;

d) Exigir que las candidaturas presidenciales, parlamentarias y de alcaldes en comunas con más de 10 mil electores, y los partidos políticos, entreguen sus rendiciones de ingreso y gasto en forma electrónica a la Dirección de Fiscalización Electoral;

e) Que la Dirección de Fiscalización Electoral mantenga publicado en Internet el listado de personas jurídicas privadas que tienen prohibido donar a candidaturas y partidos, por estar postulando a licitaciones públicas, o por otras razones. La Dirección del Servicio Electoral deberá consultar y comparar ese listado con la identidad de quienes efectúen donaciones privadas.

## **22. Proposiciones para restringir donaciones anónimas y crear nuevo mecanismo para favorecer aportes reservados de personas de bajo monto.**

a) Las donaciones anónimas (Ley N° 19.884, artículo 17) constituyen una fuente de fondos de campaña que facilita la intervención electoral. Aunque también pueden originarse en una legítima simpatía política, nada impide que ellas sean producto de presiones indebidas de terceros contra el donante o comprometan la independencia del candidato que las recibe. Además, como las recibe la candidatura en privado, no hay verificación de que cada una sea inferior a 20 UF. Se propone prohibir las donaciones anónimas para las candidaturas presidenciales, parlamentarias y de alcalde en comunas con más de 10 mil inscritos en el registro electoral. Para las demás campañas, de menor tamaño, se propone reducir el máximo permitido hasta ahora para estas donaciones.

b) Para canalizar las donaciones pequeñas legítimas, se propone crear un nuevo sistema de donaciones electrónicas para personas naturales, que esté protegido de la intervención electoral y que sea de fácil acceso para la ciudadanía. Se propone que este medio electrónico permita transferir

dinero al SERVEL e indicar el beneficiario en un solo acto, y que proteja al donante de presiones indebidas de terceros por medio de una opción para revertir el aporte en forma reservada.

c) Se estima conveniente otorgar apoyo fiscal a las donaciones que usen este nuevo sistema de donaciones electrónicas de personas naturales. Se propone que el fisco incremente con fondos públicos en un porcentaje las donaciones de personas naturales que sumen menos de 20 UF por período de campaña y que usen los medios electrónicos aprobados.

Este apoyo se justifica para cubrir los costos administrativos de promover las donaciones pequeñas y para promover la participación política de personas naturales. El porcentaje no debiera ser superior a la tasa del impuesto de primera categoría vigente a la fecha de la elección (17%).

### **23. Propositiones para asegurar transparencia efectiva y control de los aportes privados.**

a) Los aportes privados de carácter público que son *superiores a 20 UF* son recibidos, bajo la ley vigente, por los propios partidos y candidaturas. Esto impide a la ciudadanía verificar la identidad del donante consignado. Como correctivo se propone que estos aportes sean pagados a la Dirección de Servicio Electoral (Servel), quien verificaría la identidad del donante y transferiría el dinero a los beneficiarios, incluyéndolo en la suma que transfiere semanalmente por concepto de donaciones privadas. Se propone también que el Servel publique en internet toda la información de las donaciones privadas de carácter público que reciba y transfiera.

b) La evidencia disponible muestra que en no pocas ocasiones el carácter reservado de las donaciones no se puede garantizar. Con el fin de corregir esta situación se propone introducir en la ley los correctivos técnicos necesarios<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> El mecanismo vigente para *donaciones importantes* (superiores a 20 UF) no logra reserva cuando el número acumulado de destinaciones al candidato en toda la campaña es 1 ó 2. Se propone que la ley fije el umbral de saldo pendiente que redunde en un traspaso total en la siguiente distribución semanal (ese umbral fue \$1.000 en 2005), en una cifra significativa, por ejemplo la mayor entre 2 UTM y 10% de la destinación. La reserva se recuperaría traspasando el saldo al partido del candidato, al término de la campaña.

En el caso de candidatos independientes, se propone traspasar el saldo pendiente a un fondo común de todos los independientes. Al término de la campaña, este fondo común sería distribuido entre todos los independientes a prorrata de las donaciones reservadas totales destinadas originalmente a cada uno.

**24. Formalización, control y transparencia de las elecciones primarias.** Las elecciones primarias han pasado a tener una importancia fundamental en un sistema político conformado, principalmente, por grandes bloques electorales. Excluir las elecciones primarias de las normas sobre financiamiento electoral no resulta consistente con la función que pueden tener la manifestación de la voluntad ciudadana. Por ello, parece necesario avanzar hacia la regulación legal de las primarias, aplicándoles las normas que garanticen el cumplimiento de los objetivos de transparencia, limitación del gasto y del período de campaña y equidad en el acceso al financiamiento propios de las elecciones generales. En anexo a este informe, se desarrolla una propuesta básica de regulación.

**25. Regulación de actividades que puedan suponer intervención electoral indebida.** Una mejor regulación y fiscalización del régimen de financiamiento de las campañas persigue transparentar y canalizar adecuadamente la relación entre el dinero y la política, con el fin de velar, tanto por la expresión libre e informada de los ciudadanos, como por una equitativa posibilidad de participación electoral de los distintos candidatos y partidos. Esta misma finalidad debe buscarse por la vía de prevenir la intervención electoral indebida de parte de quienes detentan el poder del Estado y lo utilizan para fines electorales distintos del bien común.

En tal sentido, parece necesario revisar la legislación y fiscalización de modo de impedir que el poder del Estado se use en beneficio de las campañas oficialistas. Al respecto, y sin perjuicio de otras medidas, se propone:

a) Restringir el uso de las urgencias legislativas en épocas de campañas electorales.

b) Prohibir los avisos publicitarios de las políticas de gobierno, salvo en lo concerniente a campañas impostergables de utilidad pública, durante la vigencia del período de campañas electorales.

c) Prohibir realizar colectas con fines de campaña al interior de las reparticiones públicas con el patrocinio directo o indirecto de las jefaturas.

## V. REFORZAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE CONTROL EN EL ESTADO

**26. Necesidad de redefinir las funciones de control.** Los sistemas de control de la actividad del Estado son parte esencial de un servicio público de buen nivel. Se comparte el diagnóstico de que en la materia el país no ha

tenido un desarrollo consistente con los cambios, complejidad y ampliación de las funciones del Estado.

El control comprende tres aspectos fundamentales: (i) legalidad, (ii) auditoría contable y (iii) evaluación de eficiencia y cumplimiento de metas. Estas tres funciones deben ser atribuidas en su propio mérito.

Los sujetos de control debieren extenderse a las empresas del Estado (salvo que estén sujetas al estatuto de las sociedades anónimas abiertas), a las municipalidades y a las organizaciones no gubernamentales que reciben aportes estatales.

### **27. Estructura y funciones de la Contraloría General de la República.**

La Contraloría requiere urgentes reformas a su concepción funcional y organizacional, que en esencia tiene ya 80 años.

Algunas de sus funciones actuales deben ser conservadas, sin perjuicio de la necesaria revisión de su organización y procedimientos de control. Otras, como se verá, debieran ser ejecutadas por otros órganos.

Es esencial que la Contraloría focalice su actividad en las tareas que le son más propias e insustituibles: la auditoría contable y el control de legalidad de los actos de la administración. Para el cumplimiento óptimo de esas tareas es necesario modernizarla. La urgencia y amplio alcance de las reformas institucionales que debiera abordar la Contraloría sugieren contar con la asistencia de los organismos contralores de mayor prestigio mundial, que hayan abordado reformas similares en los últimos años.

**28. Control jurídico o de legalidad.** El trámite de toma de razón debe estar limitado a las materias que expresamente se designen y con criterios restrictivos. La extensión que hoy alcanza la toma de razón, según criterios definidos por la propia Contraloría, genera dudas sobre la posibilidad de efectuar un análisis más allá de lo formal, acarrea retrasos injustificados en la ejecución y supone una distracción de recursos de dudosa eficiencia. La regla general, más aún si se avanza decididamente hacia la publicidad proactiva de los actos de la administración, debiere ser el control ex post, bajo las formas de auditoría legal y de dictámenes que obliguen a la administración, a menos que se obtenga un pronunciamiento en contrario de los tribunales.

La Contraloría debe ser desprovista de sus funciones de tribunal de cuentas, porque su tarea es de control externo, de modo que si encuentra irregularidades debiere formular cargos; siguiendo los principios del debido proceso, el órgano que tiene esta última tarea no debiere asumir la función jurisdiccional. Ello supone crear un tribunal de cuantías especializado, que no requeriría de una gran dotación.

29. **Contabilidad y auditoría externa.** Estas funciones no debieron ser ejecutadas por el mismo órgano en atención a su diferencia esencial, y a los eventuales conflictos de interés que pueden suponer. Es sintomático que el llamado Informe de Gestión Financiera del Estado actualmente no sea auditado. Por eso, deben separarse funcional y orgánicamente:

- la *contabilidad general de la Nación*, que podría estar a cargo de un órgano independiente, que puede estructurarse de conformidad a los criterios de alta dirección pública; y
- la *auditoría externa* del gobierno, que debiere estar a cargo de Contraloría.

30. **Control y evaluación de eficiencia y resultados.** En materia de control de gestión y evaluación de impacto de las políticas y programas públicos, parece conveniente contar con un sistema autónomo de evaluación que garantice la independencia, calidad y publicidad de sus resultados, y que complemente los actuales sistemas internos de evaluación a cargo de la Dirección de Presupuestos. Hay experiencia internacional que sugiere que tal instancia se vincule al Congreso Nacional.

31. **Auditoría interna de gobierno.** Es razonable y necesario que el gobierno tenga un sistema interno de monitoreo de la ejecución de políticas públicas. Se propone establecer un órgano que asista al Presidente de la República en los aspectos políticos de cumplimiento de las metas y en la verificación de la eficiencia de la gestión y, en especial, a la prevención de riesgos de distracciones de fondos y otras irregularidades. Esta tarea la desempeña actualmente el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno. Al respecto se propone que:

- el director de este Consejo sea designado libremente por el Presidente de la República;
- sus ejecutivos de primer y segundo nivel están sujetos a las normas sobre alta dirección pública;
- se establezcan mecanismos institucionales que favorezcan la fiscalización continua, incluyendo especialmente los ámbitos de asignación directa de recursos (materia que también debe ser objeto de publicidad y del control externo referido en el párrafo anterior y de la auditoría de la Contraloría).

## VI. OTRAS PROPUESTAS QUE FAVORECEN LA PROBIDAD Y LA TRANSPARENCIA

### (a) Denuncias de buena fe y prohibiciones a ex funcionarios

32. **Un sistema efectivo de protección al denunciante de buena fe.** Elevar la probabilidad de ser denunciado reduce la disposición a incurrir en un delito o ilícito administrativo. Ello requiere proteger adecuadamente a quienes los denuncien de buena fe y por los canales regulares.

Quienes están en mejor posición de conocer de actos de corrupción que involucren a funcionarios son los particulares afectados, los co-partícipes en el ilícito o en los planes para cometerlo y los funcionarios públicos que conozcan de ellos en razón de sus funciones. Todos ellos, sin embargo, pueden inhibirse de denunciar por temor a represalias. Por otro lado, las normas de tratados anticorrupción de que Chile es parte estipulan la obligación de proveer protección a los denunciantes. Si bien las normas penales y procesales vigentes reconocen como atenuante la denuncia útil para sancionar un delito efectuado por quien tuviera participación punible en su comisión y permiten una adecuada protección a testigos, este beneficio no alcanza a quienes no tienen responsabilidad penal y, por ende, solo resuelve parcialmente el problema<sup>3</sup>.

En consecuencia, resulta necesario establecer medidas de protección, para las personas particulares o funcionarios públicos que de *buena fe* y del modo que la ley señale, denuncien que se cometió, o existe alta probabilidad de que vayan a cometerse, actos que constituyan un delito u otro incumplimiento de un deber legal relativo a la probidad pública, o bien denuncien que se ocultó o pretende ocultarse información relacionada con tales actos.

Se propone que la ley regule:

a) Quiénes pueden impetrar protección, cómo y ante quién deben formular la denuncia para que en principio sean aplicables las medidas de protección.

b) Las medidas específicas de protección que podrán arbitrarse a favor del denunciante.

c) La autoridad que puede disponer las medidas de protección y verificar su cumplimiento, así como los procedimientos del caso.

---

<sup>3</sup> El artículo 11 N°s 8 y 9 del Código Penal considerará como atenuantes de responsabilidad penal las denuncias útiles formuladas por quienes hayan tenido participación punible. Por su parte, el artículo 308 del Código Procesal Penal establece normas aplicables a la protección de los testigos.



d) Las situaciones de riesgo o represalia que, de existir temor fundado que puedan ocurrir en contra del denunciante, justificarían la aplicación de una o más de las medidas de protección.

e) Las sanciones que proceden frente a denuncias frívolas o de mala fe.

**33. Mejoramiento de las normas actuales que establecen prohibiciones a ex funcionarios públicos.** En Chile existe una regulación parcial e imperfecta de las actividades laborales que un ex funcionario público —especialmente regulador o fiscalizador— puede desempeñar bajo dependencia de quienes antes fueron sus supervisados. La norma actual, contenida en el artículo 56 de la Ley de Bases de la Administración del Estado, establece una prohibición por seis meses, sin indemnización, y cuya infracción carece de sanción efectiva, pues sería cometida por quien ya no es funcionario público y, en consecuencia, escapa al poder disciplinario de la administración.

La norma vigente es tímida e incompleta a la luz de lo que se observa en otros países. Es tímida, porque establece una prohibición o cuarentena laboral sólo por seis meses y sin sanción efectiva. Es incompleta, porque a diferencia de lo que se observa en la mayoría de los países de la OCDE y, en el caso de los organismos reguladores ha pasado a ser un cierto estándar internacional, no se contempla una indemnización compensatoria a quien, al dejar su cargo público, no podrá desempeñarse en las áreas profesionales en las que es más calificado y competente.

Con los fines señalados, se propone legislar con los siguientes fines:

a) Se prohíba a los directivos de entidades fiscalizadoras desempeñarse en el área privada previamente regulada durante el año siguiente a la cesación en su cargo.

b) Se establezca una compensación monetaria durante el tiempo de vigencia de la prohibición o, alternativamente, se establezca una asignación especial que anticipe el pago de la indemnización, de modo de incorporarla a la remuneración mensual.

c) Se identifiquen otros altos funcionarios que tomen decisiones de políticas públicas que directamente afecten a sectores determinados de la actividad empresarial, a quienes corresponda extender la inhabilidad y, eventualmente, la compensación señalada.

d) Que la regulación del post-empleo público debe alcanzar a la prohibición, por el tiempo que señale la ley, que no deberá ser menor a dos años, para que ex altos funcionarios públicos puedan desempeñarse como lobbystas.

### (b) Probidad y transparencia parlamentaria

34. **Comisiones de Ética o buenas prácticas parlamentarias.** Las comisiones de ética del parlamento están previstas, pero su funcionamiento es imperfecto. Algunos casos de irregularidades cometidas por parlamentarios no han contado con pronunciamientos oportunos y suficientemente explícitos de las instancias de autorregulación respectivas.

La integración de las comisiones, en las que los parlamentarios pueden ser juez y parte a la vez, conspira contra el debido funcionamiento de estos comités. Al respecto se sugiere que las cámaras del Congreso Nacional revisen el funcionamiento de sus comités de ética de modo de:

- evaluar la incorporación de personas de reconocido prestigio, incluyendo ex parlamentarios, pero ajenos a la Cámara correspondiente, de modo que quien emita los pronunciamientos o dictámenes tenga la debida independencia respecto de quienes son afectados por tales pronunciamientos; una composición independiente corresponde al estándar mundial en instancias de autorregulación protegidas de la defensa corporativa;
- actualizar los códigos de buenas prácticas parlamentarias de conformidad a los mejores estándares internacionales disponibles;
- Hacer públicos los contenidos de esos códigos y la actividad de los comités.

35. **Corrección de vacíos en materias de conflictos de interés.** Se estima conveniente reforzar las normas que impiden a los parlamentarios desarrollar actividades privadas simultáneas que puedan suponer conflictos de interés.

En especial, se recomienda especificar ejemplarmente y establecer sanciones a la infracción de la norma que prohíbe votar o promover asuntos en los que un parlamentario tenga interés, actualmente contenida en el artículo 5° B de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

36. **Fuero parlamentario.** El Tribunal Constitucional ha declarado en varias oportunidades que la actual regulación del desafuero de parlamentarios por delitos de acción privada, es inconstitucional, pues se permite decretarlo con los antecedentes que se acompaña en la querrela, lo que viola en su opinión el principio del racional y justo procedimiento.

Es necesario establecer una regulación que garantice dicho racional y justo procedimiento, ya que la actual situación hace imposible que un

parlamentario responda penalmente, por ejemplo, por injurias y calumnias. Ello transforma la inviolabilidad parlamentaria, que se garantiza sólo para sesiones de sala y comisión, en una inmunidad general injustificada.

### (c) Lobby

**37. Acelerar la tramitación del proyecto de ley que regula el lobby y perfeccionar su contenido.** En una democracia todos los ciudadanos tienen derecho a representar sus propios intereses individuales o colectivos ante la autoridad política y tienen derecho a organizarse en torno a esos mismos intereses. El *lobby* consiste en realizar gestiones de representación de intereses ante autoridades públicas en forma directa y privada. El carácter privado y directo de esta actividad requiere de una norma que facilite el conocimiento público de sus acciones y obligue a quienes las realizan a cumplir con ciertos requisitos de procedimiento que garanticen igualdad de oportunidades de representación. Lo que busca proteger una ley de *lobby* es la equidad en el acceso a la posibilidad de ejercer influencia, mediante la transparencia de las gestiones que realizan entidades que tienen un poder para hacer valer sus intereses significativamente mayor al de otros.

Una ley de regulación del lobby no implica limitación alguna al respecto del derecho de petición, en la medida que sólo impone requisitos de procedimiento que garantizan transparencia, sin establecer barreras al derecho de petición. Una ley de lobby eficaz debe contemplar los siguientes criterios:

a) Una definición precisa de *lobby*. Debe definirse como cualquier acción que consista en tomar contacto directo y privado (reunión, mail, teléfono) con una autoridad con el fin de promover un interés particular de cualquier tipo, económico o de otra naturaleza. Deben definirse claramente las autoridades y representantes frente a quienes se considerará que se realiza lobby cuando se los contacta para promover un interés particular. Ellas deberán definirse bajo el criterio de la capacidad de tomar decisiones en forma autónoma en su ámbito de competencia o de tener influencia en quien puede tomarla (asesores directos y de exclusiva confianza).

b) Una buena definición de *lobbysta*: Debe definirse como aquella persona que realiza una acción descrita como *lobby*. Puede ser quien lo realiza en forma exclusiva para un tercero (oficina de *lobby*) o quien lo realiza dentro de una organización como parte de sus funciones frecuentes o habituales (cualquier cargo dentro de una empresa que tenga por función esta actividad, representante de entidad gremial, representante de sindicato,

ONG, fundación, centro de estudio, colegio profesional o cualquier organización que promueva un interés cualquiera sea su naturaleza u origen). Pero en ambos casos se debe exigir además la existencia de un grado significativo de profesionalización y de remuneración, para evitar que se califique de *lobbyista* a quien ejerce su derecho a representar sus propios intereses individuales o colectivos ante la autoridad política.

c) Exigencia de contar con un registro público donde se inscriban, al menos, quienes hacen o pretenden hacer *lobby* como actividad profesional. Dicho registro debe ser público, fiscalizable, exhaustivo y actualizado periódicamente.

d) Exigencia de contar con reportes regulares de la actividad de los *lobbyistas* para proveer información al público sobre a quienes han abordado y por qué motivo. Esta información debe ser completa, veraz, fiscalizable y pública.

e) Establecimiento de incompatibilidades para quienes no están autorizados para desarrollar esta actividad, especialmente a quienes abandonan cargos públicos y pasan al sector privado o quienes forman parte de las directivas de los partidos políticos.

f) Exigencias para las autoridades públicas de hacer públicos los contactos realizados por los *lobbyistas*; la regla debiera extenderse a cualquier autoridad administrativa, política o judicial que recibe privadamente comunicaciones de alguna de las partes interesadas en una decisión pendiente ante esa misma autoridad.

g) Prohibiciones a los *lobbyistas* para involucrarse en el financiamiento de campañas electorales.

h) Sanciones deben ser suficientemente fuertes para desincentivar el ejercicio solapado de influencias.

#### **(d) Perfeccionamiento de los mecanismos de compras y contratación pública**

38. **Planteamiento.** El Sistema de ChileCompra ha transparentado los llamados a licitación para adquirir bienes y servicios por parte del Estado, entregando información detallada al público y a postores interesados. Las propuestas a continuación tienen por objetivo profundizar la operación y alcance de este Sistema.

39. **Extender la transparencia de ChileCompra a las licitaciones de todos los contratos administrativos en los cuales ella sea factible.** Transparentar los llamados a licitación que aún se encuentran excluidos permitirá

uniformar los procedimientos de licitación, fortalecer el control social, aumentar la competencia y elevar la certeza jurídica.

Se propone incluir la publicación en el portal de ChileCompra de todos los llamados a licitación para ejecución y concesión de obras, de los llamados a licitación de contratos de concesión de bienes públicos, y los llamados a licitación de servicios de apoyo municipal y del gobierno central. Alternativamente, se propone imponer a estas operaciones estándares de transparencia que sean comparables a los logrados por ChileCompra.

**40. Acreditar y elevar exigencias a responsables de compras y contrataciones.** Se propone exigir que todos quienes cumplan funciones de gestión de compras públicas cumplan requisitos de certificación de habilidades y antecedentes, sea que lo hagan a través de ChileCompra o de otros mecanismos.

Se propone obligar a cada jefe de servicio, programa o institución del Estado, a dictar una resolución que deberá ser publicada en su sitio de que individualice al funcionario del estamento directivo de la institución que es responsable del cumplimiento de las normas sobre adquisiciones de bienes y servicios y, si los hay, a los demás funcionarios que participan en forma permanente en la función de compras. Estas personas deberían además estar individualizadas en el portal de ChileCompra y cumplir con los siguientes requisitos:

- declaración de intereses y patrimonial (algunos no están cubiertos por la exigencia vigente porque sus puestos tienen jeraquía inferior al tercer nivel);
- antecedentes comerciales, que no podrán exhibir impagos mayores;
- certificación de habilidades mediante una prueba anual que evaluará las normas técnicas, reglas de buenas prácticas y de conocimientos y habilidades en materia de abastecimiento, aplicación de normativa, ética, uso del sistema ChileCompra, entre otros contenidos.

En algunos municipios pequeños se hace difícil hacer cumplir las normas sobre inhabilidades para los funcionarios de compras. La estrategia propuesta es sustituir esas normas por obligaciones de transparencia. Se propone autorizar a cada funcionario de un municipio con menos de diez mil habitantes, cuya tarea habitual incluya la gestión de compras, a solicitar a ChileCompra una exención de una o más de las inhabilidades o incompatibilidades que la ley impone para ejercer la función. Autorizar a ChileCompra a conceder esa exención, que no durará más de dos años, siempre que el

funcionario declare expresamente y por escrito las causales de inhabilidad o incompatibilidad por las cuales solicita excepción. Estas declaraciones serán parte del documento con que se publicarán en el portal de ChileCompra las compras que gestione este municipio, y también se entregará en copia escrita de dicha declaración a los interesados que retiren bases en forma física.

#### **41. Propuestas concretas de mejoramiento constante de los procedimientos de compras públicas**

a) Obligar a los organismos públicos adscritos al sistema ChileCompra, incluyendo a los programas, a elaborar y publicar una Guía de Procedimientos que cada uno seguirá obligatoriamente en sus procesos de compras. La página que publicite esta guía debería incluir un sistema de recepción de críticas y comentarios de parte de usuarios y potenciales postores. Las críticas y comentarios deberán ser publicados en la misma página, seguidos por la respectiva respuesta del organismo.

b) Fortalecer las redes y contactos entre jefes de adquisiciones y de compras en el sector público.

c) Invertir en capacitar a los funcionarios involucrados en compras públicas, en forma coordinada con la Dirección de Desarrollo de Personas de la Dirección Nacional del Servicio Civil.

d) Estudiar y evaluar la factibilidad de conferir el carácter de falta grave a la probidad administrativa el incumplimiento de las normas sobre contratación administrativa, contempladas en la ley y en el reglamento. Ese proyecto deberá recoger la heterogeneidad de procesos de compras y responder a ella de manera flexible.

e) Realizar auditorías del proceso de compras públicas chileno, usando referencias internacionales, incluyendo las prácticas desarrolladas por el sector privado de los países avanzados. También se propone difundir el resultado de estas auditorías.

Enrique Barros Bourie

Davor Harasic Yaksic

María Olivia Recart Herrera

Salvador Valdés Prieto

José Zalaquett Daher

Alejandro Ferreiro Yazigi

Coordinador

Carlos Carmona Santander

Secretario

## ANEXO I

PROPOSICIONES PARA FORMALIZAR, CONTROLAR Y TRANSPARENTAR LAS  
ELECCIONES PRIMARIAS PARA CANDIDATURAS PRESIDENCIALES, SENATORIALES  
Y DE DIPUTADOS

- Los objetivos son dos: desalentar el clientelismo en las elecciones internas y aplicar a las campañas internas normas de control y transparencia del gasto electoral.
- Para desalentar el clientelismo en las elecciones internas, se propone recoger la experiencia internacional según la cual el clientelismo se desalienta progresivamente, y es sustituido por publicidad de propuestas, a medida que aumenta el número de participantes en la elección.

Sobre la base de este antecedente, se propone ofrecer un paquete de beneficios a los partidos que acepten el costo de adoptar un proceso de selección de candidatos que incluya al menos una etapa de votación donde participen cinco mil personas o más (cifra ilustrativa) en la evaluación de cada candidato. Entre esas personas podría haber simpatizantes y no sólo militantes, según cuál sea el proceso de selección adoptado por el partido. En aquellos casos donde exista un pacto con otros partidos y se elija uno o más candidatos comunes, los participantes válidos para cumplir el requisito de cinco mil personas incluirían a militantes y simpatizantes de esos otros partidos.

Se define que un proceso de selección es una “primaria abierta” cuando incluye una etapa donde votan cinco mil personas o más. Se autoexcluyen de las ventajas propuestas aquellos partidos que inscriban candidatos que surjan de elecciones distritales donde participen sólo unos pocos cientos de personas.

- Para sujetar a las primarias abiertas a normas de control y transparencia del gasto electoral, el enfoque general propuesto es canalizar las primarias a través de los partidos políticos. Ellos ya están autorizados a recibir donaciones políticas y a gastar fuera de períodos de campaña. Este enfoque deja en manos de cada partido el sistema de votación y escrutinio, y aunque ello presenta algunas debilidades, tiene la ventaja de no cargar a los independientes con ese costo de una primaria ajena.
- Se propone otorgar las siguientes ventajas financieras permanentes a los partidos que adopten “primarias abiertas”:

- Acceso al sistema de donaciones de personas naturales por medios electrónicos que propone este informe, incluyendo el apoyo fiscal;
  - Financiamiento público nuevo, consistente en un subsidio a las cuotas de militantes activos, definidos como aquellos que pagan cuotas regularmente y han votado en las elecciones internas<sup>4</sup>. El buen uso de este subsidio sería controlado por la Dirección de Fiscalización Electoral.
  - Reducir los costos de transacción para las donaciones reservadas recibidas por los partidos e Institutos de Formación Política en períodos fuera de campaña oficial, bajando la periodicidad desde mensual a trimestral.
- Se proponen cargas adicionales para las “primarias abiertas” recién definidas: que las candidaturas (i) se sujeten a la definición de gasto electoral de la ley N° 19.884, (ii) lleven contabilidad, (iii) creen administradores electorales, (iv) tengan cuenta corriente única, (v) auditen dicha contabilidad con la Dirección de Fiscalización Electoral, (vi) cumplan las normas de transparencia de la contabilidad ante la ciudadanía, y se sujeten a la prohibición de recibir aportes de la administración del Estado.
  - Muchos candidatos independientes a senador o diputado podrían resultar beneficiados con este esquema, pues no es posible aplicarles la carga de ganar elecciones internas. Para restaurar la igualdad de trato, conviene distinguir entre aquellos candidatos independientes que obtengan el patrocinio de más de cinco mil ciudadanos para inscribir su candidatura, de otros que obtengan menos. Se propone excluir a los independientes con más de cinco mil patrocinios de las últimas dos ventajas propuestas para los partidos, y excluir de las tres ventajas a los independientes con menos de cinco mil patrocinios.
- En el caso de candidatos independientes a la presidencia, se propone autorizarlos a iniciar sus gastos de campaña a partir de la fecha de su inscripción como tal ante el Servicio Electoral, bajo la condición de que esta fecha sea posterior al inicio de una primaria abierta presidencial por parte de algún partido político. Esto permitirá que su campaña reciba aportes privados durante este período.

---

<sup>4</sup> Un ejemplo de tasas de subsidio donde el riesgo de fraude es pequeño: 30% de subsidio para cuotas trimestrales recibidas por un monto inferior o igual a 1 UTM por trimestre por militante activo, 15% para el exceso por sobre ese umbral hasta un segundo umbral de 7 UTM, y cero para el exceso.



## ANEXO II

## CONVENCIÓN INTERNACIONALES CONSIDERADAS EN EL INFORME

**I. Introducción***Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Artículo 1. Finalidad)*

“La finalidad de la Presente convención es:

- a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción;
- b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos;
- c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos”.

**II. Proposiciones en materia de transparencia activa y pasiva***Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Artículo 10. Información Pública)*

“Habida cuenta de la necesidad de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda. Esas medidas podrán incluir entre otras cosas:

- a) La instauración de procedimientos y reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público;
- b) La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y
- c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública”.

*Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Artículo 13. Participación de la Sociedad)*

Dentro de las medidas a través de las cuales debe reforzarse dicha participación considera: “b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información”.

*Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Artículo 6. Órgano u órganos de prevención de la corrupción)*

“Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, garantizará la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción”.

El mismo artículo dispone que se debe otorgar al órgano u órganos “la independencia necesaria de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida. Deben proporcionárseles los recursos materiales y el personal especializado que sean necesarios, así como la capacitación que dicho personal pueda requerir para el desempeño de sus funciones”.

### **III. Reformas al sistema de la alta dirección pública**

*Convención Interamericana contra la Corrupción (Artículo 3 N° 5)*

Esta iniciativa responde a los requerimientos de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, que señala que los Estados Partes deben considerar la aplicabilidad de medidas —dentro de sus propios sistemas institucionales— destinadas a crear, mantener y fortalecer: “Sistemas para la contratación de funcionarios públicos (...) que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia”.

*Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Artículo 7. Sector Público)*

“1. Cada Estado Parte cuando sea apropiado y de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, procurará adoptar sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de empleados públicos y, cuando proceda, de otros funcionarios públicos no elegidos, o mantener y fortalecer dichos sistemas. Éstos:

a) Estarán basados en principios de eficiencia y transparencia, y en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud;

b) Incluirán procedimientos adecuados de selección y formación de titulares de cargos públicos que se consideren especialmente vulnerables a la corrupción, así como, cuando proceda, la rotación de esas personas a otros cargos;

c) Fomentarán una remuneración adecuada y escalas de sueldo equitativas, teniendo en cuenta el nivel de desarrollo económico del Estado Parte;

d) Promoverán programas de formación y capacitación que les permitan cumplir los requisitos de desempeño correcto, honorable, y debido de sus funciones y les proporcionen capacitación especializada y apropiada para que sean más conscientes de los riesgos de corrupción inherente al desempeño de sus funciones. Tales programas podrán hacer referencia a códigos o normas de conducta en las esferas pertinentes”.

*Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Artículo 9. Contratación pública y gestión de la hacienda pública)*

“1. Cada Estado Parte de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces entre otras, para prevenir la corrupción. Estos sistemas en cuya aplicación se podrán tener en cuenta valores mínimos apropiados, deberán abordar entre otras:

a) La difusión pública de información relativa a procedimientos de contratación pública y contratos, incluida información sobre licitaciones e información pertinente u oportuna sobre la adjudicación de contratos, a fin de que los licitadores potenciales, dispongan de tiempo suficiente para preparar y presentar sus ofertas;

b) La formulación previa de las condiciones de participación, incluidos criterios de selección y adjudicación y reglas de licitación, así como su publicación;

c) La aplicación de criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones sobre contratación pública a fin de facilitar la ulterior aplicación correcta de las reglas o procedimientos;

d) Un mecanismo eficaz de examen interno, incluido un sistema eficaz de apelación para garantizar recursos y soluciones legales en el caso que no se respeten las reglas o los procedimientos establecidos conforme al presente párrafo;

e) Cuando proceda, la adopción de medidas para reglamentar las cuestiones relativas al personal encargado de la contratación pública, en particular, declaraciones de intereses respecto de determinadas contrataciones públicas, procedimientos de selección y requisitos de capacitación”.

#### **IV. El financiamiento de campañas y partidos políticos**

*Convención Interamericana contra la Corrupción (Artículo 2 N° 1)*

Esta materia se encuadra con lo dispuesto por la Convención que indica que entre los propósitos que persigue está: “Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción”.

*Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (artículo 7. Sector Público)*

“3. Cada Estado Parte considerará asimismo, la posibilidad de adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas, en consecuencia con los objetivos de la presente Convención y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos”.

#### **V. Reforzamiento de los sistemas de control en el Estado**

*Convención Interamericana contra la Corrupción (Artículo 3 N° 9)*

Los Estados Partes deben considerar la aplicabilidad de medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer: “Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas”.

#### **VI. Otras propuestas que favorecen la probidad**

*Convención Interamericana contra la Corrupción (Artículo 3 N° 8)*

La convención demanda esta iniciativa al establecer el deber de que los Estados Partes cuenten con: “Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe, actos de

corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno”.

*Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Artículo 8. Códigos de conducta para funcionarios públicos)*

“4. Cada Estado Parte también considerará, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, la posibilidad de establecer medidas y sistemas para facilitar que los funcionarios públicos denuncien todo acto de corrupción a las autoridades competentes cuando tengan conocimiento de ellos en el ejercicio de sus funciones”.

*Convención Interamericana contra la Corrupción (Artículos 6, 2 y 33)*

Conforme lo señala la convención, los Estados Partes deben considerar la aplicabilidad de medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer: “Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deben estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones (...)” (artículo 2).

Protección de los denunciantes: Cada Estado Parte considerará la posibilidad de incorporar en su ordenamiento jurídico interno medidas apropiadas para proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que denuncien ante las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables, cualesquiera hechos relacionados con delitos tipificados con arreglo a la presente Convención (artículo 33).

*Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Artículo 7. Sector Público)*

“4. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, procurará adoptar sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses, o a mantener y fortalecer dichos sistemas”.

*Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Artículo 12. Sector Privado)*

En el N° 2 letra e) se consideran como medidas: “Prevenir los conflictos de intereses imponiendo restricciones apropiadas, durante un periodo

razonable, a las actividades profesionales de ex funcionarios públicos o a la contratación de funcionarios públicos en el sector privado tras su renuncia o jubilación cuando esas actividades o esa contratación estén directamente relacionadas con las funciones desempeñadas o supervisadas por esos funcionarios públicos durante su permanencia en el cargo”.

*Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Artículo 8. Códigos de conducta para funcionarios públicos)*

“1. Con objeto de combatir la corrupción cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, promoverá, entre otras cosas, la integridad, honestidad y responsabilidad entre sus funcionarios públicos”.

*Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Artículo 2. Definiciones)*

Debe entenderse como funcionario público, conforme a esta disposición a “toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado Parte, ya sea designado o elegido, permanente o temporal, (...)”.

*Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Artículo 8. Códigos de conducta para funcionarios públicos)*

“2. En particular, cada Estado Parte procurará aplicar, en sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas”.

*Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Artículo 13. Participación de la sociedad)*

Conforme al artículo 13 N° 1 letra a) de la convención la participación de la sociedad deberá reforzarse con medidas como “aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones” entre otras.