

# GOBIERNO LOCAL, POLÍTICA Y TURISMO INDÍGENA: ENFOQUE ETNOGRÁFICO EN CONTEXTOS INTERCULTURALES

Local Government, Politics and Indigenous Tourism: Ethnographic Approach  
in Intercultural Contexts

FRANCISCA DE LA MAZA\*

Fecha de recepción: 29 de diciembre de 2017 – Fecha de aprobación: 15 de mayo de 2018

## Resumen

El artículo aborda el estudio del estado y de las políticas públicas desde el enfoque de la etnografía del estado. A partir del análisis de las políticas indígenas en el contexto local, tomando como referencia la Región de La Araucanía en Chile, se presentan algunos ámbitos relevantes en este tipo de estudios: la relación entre el diseño e implementación de la política indígena desde una perspectiva nacional y local; la interfaz y momento de cambio de las coaliciones gobernantes (local y nacional) en el espacio comunal y en relación a políticas indígenas locales; y el caso de las políticas que promueven el turismo indígena. Este último ámbito permite ahondar en la construcción de una política pública regional para La Araucanía con una propuesta llamada “turismo mapuche” frente a otra emanada más tardíamente a nivel central con el diseño de una política nacional de “turismo indígena”.

Finalmente, el artículo concluye que esta aproximación antropológica aporta a desnaturalizar el concepto de estado e intenta mostrarlo en las múltiples e infinitas formas en que se manifiesta y responde a contextos, por medio de agentes claves y precisos, en un momento propicio, que permite potenciar transformaciones o perdurar relaciones clientelares, paternalistas y asistencialistas.

**Palabras claves:** etnografía del estado; políticas públicas; pueblos indígenas; estado; turismo indígena

## Abstract

The article addresses the study of the state and public policies from the ethnographic approach of the state. From the analysis of indigenous policies in the local context, taking as reference the Araucanía Region, some relevant areas are presented in this type of studies: the relationship between the design and implementation of indigenous politics from a national and local perspective; the interface and moment of change of the governing coalitions (local and national) in the communal space and in relation to indigenous local policies; and the case of policies that promote indigenous tourism. This last aspect allows to unravel the construction of regional public policy for the Araucanía, illustrated by a proposal known as “Mapuche Tourism” in front of another which emerges lately at a national level through the design of a national public policy known as “indigenous tourism”.

Finally, the article concludes that this type of anthropological approaches contributes to denaturalize the concept of state and try to show it in its multiple and infinite ways in which it manifests and responds to contexts, through key and precise agents, in a propitious moment, that it allows for the strengthening of transformations or the persistence of clientelistic, paternalistic and assistencialist relationships.

**Keywords:** ethnography of the state; public policies; indigenous peoples; state; indigenous tourism

\* Dra. en Antropología. Académica Pontificia Universidad Católica de Chile. Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR) - CONICYT/FONDAP/15110006, Villarrica, Chile. El artículo está enmarcado en el Fondecyt Regular 1170236. Correo-e: [fcadelamaz@uc.cl](mailto:fcadelamaz@uc.cl)

## Introducción

El estudio de la relación del estado y los pueblos indígenas ha sido un foco central en los enfoques antropológicos en América Latina. A partir de diferentes perspectivas se ha dado cuenta de los procesos de dominación plasmados en integración cultural, despojo territorial, pérdida de lenguas, violación de los derechos humanos e indígenas e incluso genocidio. A su vez, han mostrado los avances, y a veces retroceso, en las llamadas políticas de reconocimiento o multiculturales generadas en diversos países desde fines de la década de 1980 (Giraudo, 2007; Sieder, 2002; Stavenhagen, 2002). Estos estudios han sido relevantes para comprender procesos macro pero también dando cabida a identificar diferencias regionales y locales que afectan tanto la vida de la población indígena como también a la sociedad en general.

Por otro lado, se han generado otras líneas de investigación que han contribuido a entender estos macro procesos desde perspectivas locales y micro respecto a la construcción del estado en contextos interculturales e indígenas (Barragán & Wanderley, 2009; Corrigan & Sayer, 2007; De la Maza, 2012, 2014; Schavelzon, 2008). Esta perspectiva ha permitido comprender con mayor profundidad y complejidad las visiones estructurales, enriqueciendo las miradas de las acciones estatales bajo este enfoque de dominación e integración nacional focalizando, entre otros aspectos, en el discurso y práctica de la construcción local del proyecto nacional en diferentes países latinoamericanos.

Uno de los tópicos ha sido el estudio de las políticas indígenas entendidas estas como parte

de las políticas públicas focalizada a la población indígena. La política pública constituye la focalización de la acción estatal que implica la toma de decisiones sobre identificación de problemas, prioridades y formas de abordarlo desde lo público. Pero también son un proceso de constitución de sujetos sociales, donde se prioriza, creando, rehaciendo y reforzando identidades, como asimismo fortaleciendo la idea de un estado sólido y unificado. Las transformaciones de las políticas indígenas o indigenistas a través de los años va a la par con las presiones y demandas políticas de los pueblos indígenas, quienes logran en parte influir y ser protagonistas en estos procesos de reconocimiento, en un marco de movilización y reivindicación política a nivel latinoamericano desde fines de los años 1980.

Considerando este contexto, el artículo que presentamos busca contribuir a la discusión de la perspectiva local y micro a partir de investigaciones que se han posicionado desde el enfoque de la construcción cultural del estado en contextos interculturales. Tomando el caso de Chile, con énfasis en la Región de la ARAUCANÍA, parte del territorio histórico del pueblo mapuche, se analizan algunos de los caminos posibles de análisis y aportes al estudio de la relación estado y pueblos indígenas. El artículo se organiza desarrollando en primer lugar la perspectiva teórica y metodológica, luego se analiza la relación entre el diseño e implementación de la política indígena desde una perspectiva nacional y local, siguiendo con la comprensión de las interfaces y momento de cambio de las coaliciones gobernantes comunal y nacional en relación a las políticas indígenas locales y, finalmente, se aborda el caso de las políticas que promueven el turismo indígena. Este último ámbito permite ahondar compara-

tivamente el caso de La Araucanía, en el cual se propone, desde la construcción de políticas públicas regionales, el concepto de “turismo mapuche”, con la política nacional, más tardía, que propone el “turismo indígena” como línea de acción.

### **Perspectiva teórica-metodológica: etnografiando el estado**

El proceso etnográfico se caracteriza por una permanencia prolongada del investigador en el campo, donde pone en prácticas diversas herramientas antropológicas como son la observación participante, conversaciones, entrevistas y diario de campo con el fin de conocer un determinado contexto histórico. El etnógrafo, por medio de la participación en la cotidianidad del “otro”, suele buscar los significados y sentidos de los protagonistas de estos procesos como también sus interacciones. La reflexividad forma parte inherente al trabajo de campo (Guber, 2012).

Tradicionalmente las etnografías han dado cuenta del modo de vida de comunidades indígenas, rurales y también urbanas. Su campo de acción se ha ampliado y visibilizado a otros contextos más allá de la “comunidad”. Respecto a la relación disciplinaria con los pueblos indígenas, ha sido necesario hacer frente a los antecedentes colonialistas de la propia antropología. Es así que en el marco actual de reconocimiento y reivindicación de los derechos indígenas se plantean nuevos desafíos para los estudios antropológicos-etnográficos. Son necesarios enfoques que vayan más allá del aporte al desarrollo disciplinario o la “ciencia”, sino también a los procesos propios de las personas, familias, organizaciones o comunidades con las que se relacionan. Una de

estas perspectivas es la investigación colaborativa que busca generar acciones que contribuyan no sólo al conocimiento con una perspectiva de mayor complejidad y profundidad de la relación con la población con la que se trabaja, en este caso con los pueblos indígenas, el estado y la sociedad en general, sino también en un marco en que estas investigaciones se definen y generan productos de acuerdo a los propios requerimientos de la población con la que se trabaja. Esto implica nuevos desafíos para los investigadores que deben resguardarse bajo los derechos indígenas, protocolos éticos y negociaciones y acuerdos. Esto no sólo se sustenta en un paraguas de relación diferente sino también en un marco internacional de derechos indígenas bajo el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos Indígenas.

Estos instrumentos internacionales, sumado también a reformas constitucionales y legislativas en los diferentes países latinoamericanos, han generado no sólo desafíos en las investigaciones antropológicas orientadas a los pueblos indígenas, sino también nuevos caminos para el diseño e implementación de las políticas públicas para la población indígena. Esto ha generado que en algunos países latinoamericanos se hayan abordado principalmente desde la antropología y el derecho estas políticas indígenas, las cuales han permitido conocer diversos contextos (bajo parámetros de mayor reconocimiento y visibilidad de los pueblos indígenas) y, a su vez, han contribuido a mostrar que éstas políticas se han ido transformado significativamente en algunos aspectos. Esto, debido a mayores espacios de influencia de las luchas y reivindicaciones de los propios pueblos indígenas, a pesar que muchas de estas políticas siguen en una lógica de dominación e integración cultural.

Un enfoque relevante para este último análisis ha sido la etnografía del estado. Este enfoque posiciona al etnógrafo en el “estado”, en el estudio de sus instituciones, sus programas y prácticas estatales, que busca comprender el quehacer cotidiano del estado y de la sociedad en particular. Se propone desentrañar la representación del estado como uno sólo, coherente y cohesionado, analizándose como un proceso de construcción cultural (Sharma & Gupta, 2006), contextualizado y situado. En la perspectiva de la etnografía del estado han sido claves autores como Abrams (1988), Gupta (1995, 2005), Trouillot (2001), Hansen y Stepputat (2001) y De Vas y Poole (2004). Es así que el etnógrafo se posiciona en todos los espacios que tradicionalmente se consideran del estado como son sus oficinas, pero también sus espacios subjetivados por medio de prácticas, interacciones y discursos que se generan por sus agentes estatales y en relación con los ciudadanos, muchas veces llamados “beneficiarios”, “usuarios” o, incluso, “clientes” de las políticas públicas.

La clave de este enfoque es la distinción entre discursos y prácticas en contextos de interacción estatal y entre diseñadores e implementadores de políticas o programas públicos. Así, esta perspectiva privilegia la visión local de las políticas públicas, es decir, el momento en que éstas se ponen en marcha tanto en su diseño (negociaciones políticas de los ideólogos de las políticas), en su transferencia dentro del aparato estatal (la bajada desde el nivel de los diseñados a los implementadores y viceversa) hasta su implementación (en el cara a cara funcionario/ciudadano). Este enfoque desde lo local no le quita la importancia a procesos globales y estructurales, son ámbitos estrechamente interrelacionados, más bien remite a

una perspectiva que permite analizar y contribuir desde lo micro a lo macro (y de lo macro a lo micro) de cómo se construye y desarrolla la acción política estatal.

En esta perspectiva, los funcionarios públicos son claves como actores que median y hacen la interfaz (Long, 2001) como también los líderes sociales y políticos que negocian, tanto entre las acciones estatales como con las demandas ciudadanas. Sin embargo, los propios ciudadanos y usuarios también contribuyen en estos procesos de construcción social y cultural de la política estatal a partir de las acomodaciones de la propia política pública al hacerse realidad en contextos específicos. Estos diferentes agentes deben negociar, consensuar los conflictos y desarrollar estrategias para aplicar dichas políticas con mayor o menor éxito, pero también con diversos resultados, a veces no esperados o no considerados en su diseño (al menos explícitamente).

En este enfoque el tema político y del poder es central. El análisis de la mantención, distribución y transformación del poder, en diferentes niveles y contextos, es fundamental para analizar los espacios de negociación, conflicto y consenso del diseño e implementación de las políticas públicas, como también de los discursos y prácticas cotidianas en los diferentes niveles del estado. Siguiendo a Foucault (1991) las prácticas de gobierno son múltiples en su relación con el individuo, dicha relación se ve exacerbada al considerar los diversos tipos de gobierno internos que posee el estado dentro de una sociedad.

Las prácticas estatales, concepto clave en este enfoque y artículo, se entienden como las formas de relaciones personales

que se establecen en la interacción entre agentes estatales locales con los ciudadanos indígenas, donde baja y toma acción la política pública, en el cual el ciudadano se convierte en “usuario” o “beneficiario” del sistema. Este espacio de interacción constituye campos de negociación y disputa de poder, no exentos de conflictos, que finalmente deben consensuarse para hacer efectiva la política. Esta relación cara a cara es fundamental para comprender las relaciones de poder y los espacios de contención de la sociedad, como también los impactos que tienen estos modelos y políticas en la cotidianidad de los ciudadanos y en su construcción identitaria.

Desde esta perspectiva, son relevantes los encuentros estatales o llamados encuentros burocráticos (Krauel-Tovi, 2011) pues permiten entender, desde una perspectiva micro, subjetiva e individual, procesos estatales mayores que abordan a la totalidad de la población. Por lo cual, el rol de los funcionarios es relevante para analizar esta idea de “Estado fuerte” y de poder absoluto sobre toda la sociedad, en la cual las relaciones que se establecen con los destinatarios de sus acciones están atravesadas por las subjetividades de unos y otros, lo que dificulta trazar la línea divisora entre el aparato estatal y la “sociedad civil” (Martínez, 2013).

Los funcionarios públicos son los que interpretan los programas de acción de la política pública, los que transfieren imágenes respecto al estado y los que desarrollan estrategias, negocian y consensúan los conflictos en diferentes niveles de la implementación de esta política a la realidad local. Los espacios administrativos del estado, a pesar de su arbitrariedad, conforman sus propias formaciones locales de alteridad, por lo tanto, las fronteras estatales

portan su propia materialidad (Briones, 2008). Por su parte, los ciudadanos negocian sus expectativas, sus proyectos y necesidades. El espacio local es fundamental para este análisis, debido a que el gobierno municipal o los niveles menores del estado funcionan como instancias fundamentales de articulación que generan representaciones localizadas sobre el estado.

Asimismo, Martínez (2013) afirma que las prácticas y representaciones culturales públicas le sirven al aparato de dominación estatal en su doble propósito de legitimar su autoridad y de reafirmar su imagen como entidad vertical y abarcadora. Sin embargo, ello no quiere decir que las “ideas” acerca del estado siempre se vean reforzadas por los encuentros con los funcionarios. Las etnografías del estado evidencian que muchas veces las prácticas estatales son desorganizadas, corruptas y fragmentadas y, además, muestran la habilidad de algunos funcionarios para moverse entre prácticas extrajudiciales y legales. Esto termina socavando esa pretendida imagen de coherencia y control centralizado (Das & Poole, 2004; Martínez, 2013). Los mismos documentos estatales a través de los que se busca la fijación de la identidad adquieren una vida diferente al ser manipulados tanto por los funcionarios del estado como por los ciudadanos con distintos fines (Das & Poole, 2004; Poole, 2008).

### **Políticas públicas orientadas a los pueblos indígenas en Chile**

A partir de una investigación iniciada en 2013 sobre la construcción estatal desde la perspectiva de la etnografía del estado en diversos espacios indígenas en Chile, ha sido posible analizar el aterrizaje de estas políticas dirigidas a los pueblos indígenas desde una perspectiva

local<sup>1</sup>. Considerando los avances y hallazgos de esta investigación, introduciremos algunos elementos clave para entender la diversidad de formas en que se implementan las políticas públicas luego del retorno a la democracia en 1990 y bajo el parámetro de la Ley Indígena 19.253 de 1993 y de la creación de la Corporación Nacional Indígena-CONADI, emanada de la misma ley.

Un tema relevante para el diseño de la política indígena nacional ha sido el llamado “conflicto mapuche”. El análisis de diferentes contextos muestra que esta política es altamente centralista y que no toma en cuenta la diversidad del territorio para su diseño e implementación. Este centralismo toma como referencia al pueblo mapuche que vive en los sectores rurales de la Región de La Araucanía, especialmente en comunidades indígenas provenientes de los títulos de merced<sup>2</sup>. Esto es definido, según la percepción de dirigentes y funcionarios indígenas de diferentes partes del país (actualmente la ley indígena reconoce nueve pueblos indígenas a lo largo de Chile continental e insular), por la importancia numérica de la población mapuche a nivel nacional y por la presencia latente de un conflicto político que potencialmente amenazaría la institucionalidad estatal.

En la Región de Arica y Parinacota, en el extremo norte del país, un funcionario de la CONADI señalaba que las políticas indígenas no están diseñadas para la población andina que vive, en su mayoría, en la ciudad de Arica y que transitan entre los sectores rurales cordilleros donde en muchos casos permanecen sus tierras y viviendas. Ya que un elemento fundamental para entender la dinámica estatal en el norte de Chile es la consideración de la

relación ciudad y lo rural, debido a que a pesar que vive un porcentaje importante de población en la ciudad de Arica, al espacio rural se dirigen la mayoría de las referencias afectivas (Zapata, 2007).

En la Región Metropolitana, en el centro del país, donde gran parte de la población indígena es mapuche, un funcionario indígena señalaba que predomina la idea de que las políticas se definen de acuerdo a una visión rural de lo indígena que no son adecuadas a la realidad urbana de Santiago. Esto es coincidente con lo que señala Marimán (1997) respecto a los datos arrojados en el censo de 1992, sobre la sorpresa en que el discurso indigenista de estado y el propio discurso de las organizaciones “históricas” mapuches no haya variado un ápice de la tradicional forma de entender y abordar la problemática mapuche y que, también, las políticas sociales dirigidas al sector, así como las reivindicaciones étnicas, continúen teniendo como centro exclusivo de atención la situación de los mapuche campesino (Marimán, 1997). Esta afirmación sigue en parte vigente, ya que predomina esta visión del mapuche rural del sur, a pesar de que se ha avanzado en la implementación de políticas indígenas urbanas.

Por otro lado, en la Región de La Araucanía, al centro sur del país, también existe una percepción de parte de funcionarios y de algunas organizaciones de que las políticas se diseñan considerando comunidades vinculadas al “conflicto mapuche”. Esta visión se observa en diferentes ámbitos especialmente en la focalización de recursos, inversiones y compra de tierras considerando la situación política de los territorios y sus demandas, restando o perjudicando a otras que no han tenido procesos reivindicativos mediáticos.

En síntesis, la percepción de funcionarios que trabajan en la institucionalidad indígena es que las políticas focalizadas para la población indígena se diseñan a nivel central sin tomar en cuenta el contexto, las características propias de los pueblos indígenas, sus formas de representación, su idiosincrasia y sus protocolos, considerando como referencia los mapuches rurales de la Región de La Araucanía, y no visualizando que los pueblos indígenas presentes en el país tienen diversas características y que una población significativa vive en sectores urbanos. Sin embargo, al revisar diversos programas, documentación pública y artículos vinculados a la política indígena, es posible advertir que si bien existe esta mayor focalización y presencia vinculada al pueblo mapuche, también son relevantes, a nivel regional y en relación a otros pueblos originarios, diversas iniciativas que buscan incorporar lo local, por ejemplo cuestiones relacionadas a la educación intercultural (Mondaca & Gajardo, 2013), o a acciones presentes en documentos institucionales (CONADI, 2010) y otras iniciativas generadas en diferentes programas.

### **Gobiernos locales y política indígena: interfaz y momento de cambio político**

Respecto a las prácticas del gobierno local, particularmente del municipio como agente articulador de la política indígena, se analizó en algunos municipios de la Región de La Araucanía su práctica institucional y de sus funcionarios, específicamente de algunas de sus oficinas y programas relacionados con la población indígena.

En particular, el enfoque etnográfico abordó el espacio de relación e interacción entre la implementación de los programas sociales con las organizaciones y personas indígenas<sup>3</sup>. De esta forma, fue posible analizar los tipos de relaciones, la influencia de estos programas con los liderazgos indígenas y también los mecanismos locales de control político de parte del municipio de algunos sectores indígenas.

El análisis se enmarcó en el entendido que los municipios ejercen una gran influencia en lo local debido a su importancia en la asignación y manejo de recursos en infraestructura, programas sociales, subsidios y otros recursos. Pero también, el municipio es el espacio donde las relaciones cara a cara cobran importancia, especialmente considerando comunas pequeñas donde la relación personal es fundamental en las prácticas estatales.

La relación interpersonal del funcionario con el "beneficiario" indígena es clave. El funcionario actúa como una persona pública, con todo lo que esto implica a nivel de imaginario de poder y status social. Junto a esto, el municipio también es sinónimo de burocracia y lentitud. Por eso es tan importante el vínculo interpersonal, pues este es un factor que potencialmente puede ayudar a los beneficiarios de la política a un camino más expedito para realizar los diversos trámites, actualizando las relaciones clientelares pero también generando espacios de poder y negociación.

La etnografía y análisis de las oficinas comunales mapuches, dependiente del municipio, y de las Oficinas PIDI de la CONADI (PIDI-Programa de Promoción e Información de los Derechos Indígenas) es importante para entender la política indígena local. Estas

oficinas tienen diversas responsabilidades como la coordinación de acciones específicas para la población indígena, que significa, entre otros aspectos, la disposición de recursos, personal y niveles de poder. Dentro de sus objetivos está la entrega de asesorías y asistencia en los procesos de actualización de directivas de las organizaciones de comunidades indígenas, certificaciones de calidad indígena y apoyo en la regularización de derechos de aguas y riego, tierras, real de uso, entre otros. Asimismo, asesorar a las comunidades respecto a los beneficios y programas estatales dirigidos a las comunidades o personas indígenas. Estas oficinas son mediadoras entre la información nacional y local, por medio de un funcionario responsable, quien se encarga de hacer la difusión de la información y de traer a los técnicos adecuados para los estudios e incluso apoyar la postulación a fuentes de financiamiento.

En muchos casos, el funcionario a cargo tiene una trayectoria como dirigente social indígena. Esto es muy relevante pues el funcionario/ indígena es el principal mediador en la implementación de las políticas dirigidas a la población indígena. Dependiendo del contexto, tiene una mayor o menor incidencia en el espacio local y en la toma de decisiones que, muchas veces, puede tener una influencia directa en el accionar de este tipo de políticas públicas. Esto se refleja, por ejemplo, en la relación directa con el alcalde, máxima autoridad comunal, siendo la mayoría de las veces un cargo de confianza.

Uno de los aspectos relevantes para entender la interfaz de este análisis es el concepto de botines (Bailey, 1980)<sup>4</sup>, entendidos en este contexto como los recursos que las organizaciones obtienen por medio de las negociaciones

e intercambios provenientes del estado (lo que también podría leerse al revés en determinados escenarios, recursos de las organizaciones hacia el estado). Esto es clave en las relaciones que se establecen entre las oficinas indígenas y los programas indígenas, personas u organizaciones indígenas que buscan acceder a mayores recursos y apoyos por medio de la interfaz con el funcionario indígena. Esta negociación y la obtención de los botines tiene un costo (como lo tiene una relación clientelar y asistencialista), reproduce los lazos de dependencia entre las organizaciones mapuche y los poderes políticos y económicos públicos y privados. Sin embargo, en algunos contextos también son un espacio de control y reivindicación política de parte de personas y organizaciones indígenas.

En el espacio local, se ha establecido una visión de que las organizaciones que utilizan el diálogo y que son catalogadas como “pacíficas” obtienen menos recursos, un menor botín, mientras que las que amenazan y hacen acciones para presionar al gobierno son escuchadas y se establecen mecanismos de negociación y de obtención de “beneficios”. El conflicto interno entre las organizaciones mapuches se ve reforzado en este contexto de disputas, no sólo por el contexto político regional de demandas y acciones reivindicativas indígenas de algunos sectores, sino también por la forma en que las autoridades negocian y median simultánea y diferenciadamente con las distintas organizaciones, muchas veces al amparo del funcionario indígena.

Otro elemento que influye en estas interfaces e interacciones estatales son las coaliciones políticas gobernantes tanto en el espacio local como en el nacional. En particular a la relevancia que tiene en los gobiernos locales



la filiación política del alcalde y su relación con el gobierno nacional y la coalición gobernante. Además, es importante señalar que las elecciones de alcalde con las elecciones presidenciales no coinciden, por lo que el cambio de gobierno central tiene un importante impacto en el quehacer de los gobiernos locales y también, por supuesto, en la política indígena local.

Este momento de cambio a nivel de gobierno central genera incertidumbre tanto en los funcionarios como en los usuarios respecto a la continuidad o no de la política indígena y de sus programas. En cierta forma, se paraliza el quehacer de los programas, creando momentáneamente interacciones basadas en el desconocimiento del futuro de los posibles beneficios estatales para indígenas, especialmente cuando la filiación política del alcalde y del presidente no coincide. Esto significa que adquiere especial relevancia el establecimiento de alianzas políticas entre el gobierno central y el local. Es decir, en el nuevo contexto político donde a nivel nacional gobierna con determinada coalición, los municipios de la misma línea política adquieren otra dinámica, con un impacto directo en estos programas, manifestado en acciones como la circulación y aumento de funcionarios y en el acceso a recursos.

A partir de la etnografía, se puede señalar que las prácticas sociales en un contexto de política indígena reproducen relaciones clientelares, agudizándose y tomando mayor relevancia en un momento de cambio político local o nacional. Aunque los programas que derivan de la política indígena tienen en general un sello asistencialista, en la práctica se convierten en relaciones clientelares en diversos niveles. Por un lado, de los actores políticos del territorio: gobierno local (alcaldes,

concejales, partidos políticos) y los ejecutores de los programas -funcionarios municipales-, y, por otro lado, los mismos usuarios indígenas y sus organizaciones.

La política de la dominación estatal se manifiesta en la bajada escalonada de poder, de discursos, de focalización, desde los poderes centrales a los locales, que se expresa en programas que entregan “beneficios” de parte del estado y que son recibidos como “botines” por parte de los usuarios y organizaciones indígenas, por lo tanto, reproducen diversos lazos de dependencia política, social y cultural. En época de cambio político se refuerzan y se acomodan a la realidad política. Muchas de las acciones de los usuarios y organizaciones avalan este sistema.

En el momento de la interacción y práctica social, las relaciones personales de los funcionarios con los usuarios de los programas tienen gran importancia en las prácticas sociales. Actitudes como: la confianza, la acogida, el apoyo y ayuda son clave para la actualización de las relaciones sociales en un contexto de cambio. Estos son relevantes para establecer relaciones positivas entre ambos lados, sin embargo, este equilibrio es precario, depende del contexto político y social del momento, de nuevos beneficios/botines o programas que potencialmente pueden aparecer o acceder.

Por otro lado, los beneficios/botines a su vez dan poder a los usuarios y organizaciones, otorgando un mayor rango de negociación y acción frente al estado. Esto demuestra la fragilidad de las buenas relaciones, cargadas de temores y desconfianza que, finalmente, son inestables y adaptables a los contextos políticos.

A su vez, los hallazgos etnográficos demuestran que al evidenciar lo indígena en la práctica social de la interacción funcionario/usuario indígena (con un programa o acción estatal focalizado sólo para indígenas), se manifiesta en los agentes de la relación la diferencia cultural y afloran las representaciones de parte del estado (de la ideología gobernante) y de la sociedad chilena, como la discriminación, prejuicios, relaciones de dominación, menosprecio, indiferencia, desconocimiento, invisibilidad. Pero también en el marco de la política diferenciada pueden aparecer otras concepciones de lo indígena como su esencialización y folclorización, como a la vez su reconocimiento, respeto y valorización.

El posicionamiento del funcionario depende en gran parte de su trayectoria personal y profesional. Esto se refiere al contacto personal y familiar con la población mapuche; al igual que en su trabajo profesional, como por ejemplo su participación en programas para la población indígena (De la Maza, 2017). Pero también cobra relevancia el contexto histórico local, la historia de la comuna, el rol de la población mapuche en este desarrollo, las demandas indígenas y sus reivindicaciones históricas y actuales en el espacio local y, finalmente, la visibilización de lo indígena en el espacio comunal. El funcionario estatal puede volverse un agente activo en los procesos identitarios de los indígenas y en general puede suscitar o deshacer espacios para que esto se desarrolle en el estrecho margen de poder que tenga al interior del gobierno local.

Como se ha observado, esto se acrecienta cuando el funcionario estatal es indígena, su margen de poder e interacción aporta al

reconocimiento, visibiliza lo indígena al interior del gobierno local, abriendo espacios de poder que pueden ampliarse positivamente a toda la comuna. Se produce un proceso de interiorización de lo indígena en la comuna, con diferencias, en los distintos actores comunales políticos y sociales.

La reflexión que arroja este análisis es que se manifiestan dos polos (con sus matices) de prácticas e interacciones sociales: desde una visión de integración económica y social (a veces cargada con negación o invisibilidad de lo indígena) versus reconocimiento de lo indígena (a veces cargado con folclorización y esencialismo). A nivel cotidiano, estas diferencias étnicas han existido siempre, son fundacionales en la Región de La Araucanía, sin embargo, con la política diferenciada, en el contexto de reconocimiento nacional e internacional, los conflictos de las relaciones sociales están latentes y afloran con frecuencias progresivas, fortaleciendo los polos, provocando la necesidad que los diferentes actores que participan en las interacciones tomen una posición frente al tema.

La política diferenciada, su aplicación cargada de relaciones clientelares como se señaló, y los espacios reducidos de poder a nivel local, muestran que lo realtivo al reconocimiento de los pueblos indígenas es un tema político de estado, pero su práctica es vulnerable a las contingencias políticas e ideológicas. Sin embargo, en algunos municipios con alcalde mapuche cobra fuerza la idea de concebir el gobierno municipal como un espacio político de reivindicación, que se ha expresado en diversas acciones coordinadas en la AMCAM (Asociación de Municipalidades con Alcalde Mapuche).

## **El turismo indígena como política pública para el desarrollo y reivindicación cultural**

Como caso de análisis de la construcción del estado, me interesa profundizar en el rol del turismo como una forma específica de acción pública para la población indígena. Esto se basa en una investigación sobre la turistificación de los territorios históricos indígenas<sup>5</sup>. El concepto de turistificación busca dar cuenta del proceso en que los territorios indígenas cambian su vocación económica y de desarrollo hacia el turismo, promovido tanto por actores externos al territorio como internos, incluyendo en esto a los pueblos indígenas que lo habitan.

En particular, me interesa desarrollar la pregunta de cómo el turismo y las políticas públicas asociadas empiezan a focalizar en los pueblos indígenas, ya no desde la política indígena (como lo vimos en los apartados anteriores), sino más bien de otras políticas que incorporan esta variable por medio de un proceso tardío -no ligado en su origen a la política indígena-, pero muy relevante para comprender las transformaciones económicas y sociales de organizaciones, familias y personas indígenas.

A partir del estudio de los programas de desarrollo rural orientados a la población indígena, se comenzó a visualizar el turismo como una posibilidad de desarrollo para los sectores rurales indígenas. Esto debido a que los programas buscan, entre otros aspectos, aportar a mejorar la calidad de vida de las familias por medio del mejoramiento productivo. La economía de las familias mapuches rurales depende en gran parte de una economía de subsistencia y de multirubros productivos. En los discursos de los funcionarios que imple-

mentaban estos programas comenzó a visualizarse la búsqueda de alternativas de desarrollo, uno de ellas fue el turismo. Esta necesidad de alternativas se origina con la situación de vulnerabilidad económica de muchas familias indígenas rurales producto de las condiciones estructurales históricas de las comunidades pos-proceso reduccional y de ocupación de su territorio, que hoy se manifiestan de diversas formas como con la escasez y mala calidad de tierra y de agua.

Considerando este contexto y la emergencia del turismo como un potencial desarrollo de la Región de La Araucanía, en el año 2007 se firma un Convenio entre la CONADI y SERNATUR (Servicio Nacional de Turismo), para desarrollar una acción conjunta para promover el turismo en contextos mapuche de la región. Para implementar este convenio, se organiza un grupo de trabajo con diversos representantes de instituciones públicas regionales relacionadas al tema del turismo y pueblo mapuche, con el fin de desarrollar una estrategia de trabajo. Esta estrategia se materializó en un documento llamado "Fundamentos del turismo mapuche y orientaciones para su desarrollo, Región de La Araucanía" (SERNATUR, 2011) que se basó en un diagnóstico participativo de emprendedores mapuches de la región. Esto llevó a que en la región se instalara el concepto de *turismo mapuche* hasta el día de hoy y que en los últimos 10 años se incrementara considerablemente la oferta de turismo indígena en la región, delineándose esta actividad como una alternativa económica relevante. Esta política regional también ha bajado a nivel de los municipios, donde el turismo, de una u otra forma, comienza a ser una alternativa "real" para orientar la economía local (creativamente) de las comunas y, en particular, de las comunidades indígenas.

Esto ha significado que se hayan generado diversos programas y fondos para promover el turismo mapuche, lo que también ha fortalecido la distinción identitaria de la región que incorpora la cultura mapuche.

Es así que la identidad de La Araucanía se construye, ya no sólo en los atractivos naturales (como solía ser vinculado a parques nacionales, lagos, volcanes y otros), sino que también asociada a la cultura mapuche como su principal distinción de otros destinos turísticos. Esto entra en contradicción con la idea de “conflicto mapuche” que también permea la región.

Desde la perspectiva de la antropología del estado, es relevante analizar cómo la región instala un proceso relativamente autónomo del resto del país, donde un equipo de funcionarios del nivel regional -entusiasmados y comprometidos que conforman la mesa de turismo mapuche de La Araucanía- se apropian del proceso que permite que se instale el concepto de turismo mapuche. Este concepto se entiende como la “*actividad económica sustentable y sostenible, realizada por emprendedores mapuches con un amplio conocimiento y manejo de su cosmovisión y dominio de su lengua, armonizando esta actividad con el medio ambiente, el cual valora y protege para entregar al turista nacional y extranjero una experiencia cultural genuina y auténtica*” (Sernatur, 2011). Entre sus características principales se considera como: una modalidad de trabajo familiar, está hecho por mapuches, es integral y, a la vez, diverso, mantiene una identidad territorial, constituye un esfuerzo por revitalizar la cultura, permite fortalecer la identidad regional y es una forma de generar ingresos complementarios (idem).

Mientras, por otro lado, a nivel nacional el año 2015, también asociado a agentes clave de representantes de instituciones del nivel central, se inicia un proceso de definición y construcción de una política de turismo indígena. A partir de estudios y acciones, como la realización de un diagnóstico y la creación de una escuela de liderazgo, se va conformando e instalando este tema a nivel nacional. Turismo indígena se va a entender como aquellas experiencias que son lideradas por personas o familias indígenas y que su oferta turística incorpora algún ámbito de la cultura indígena. En específico se señala que “dentro de sus acciones busca potenciar un tipo de turismo de alto interés cultural, vinculado al desarrollo turístico sustentable y a la valoración de los elementos culturales e identitarios de los pueblos originarios, para el posicionamiento de nuevas e innovadoras experiencias turísticas” (SERNATUR, 2018).

Las diversas acciones fomentadas por estos funcionarios a nivel nacional son mediadas en parte por entidades privadas que promueven un tipo de turismo de sello comunitario que, a su vez, son las ejecutoras de algunas de estas iniciativas. Esto lleva a conformar una mesa nacional de turismo indígena y se crea simultáneamente una asociación nacional de turismo indígena, que pasa a ser una contraparte indígena de esta política. Es por medio de este proceso, tardío en relación a lo sucedido en La Araucanía, que se instala este concepto como política pública nacional.

Con este caso de análisis, queremos constatar cómo el mismo estado, en sus diferentes territorialidades, toman caminos y tiempos diferentes. Los vínculos entre los niveles nacionales y regionales, más que ser liderados solamente por los funcionarios de

cada nivel, son dirigidos por los emprendedores mapuche con mayor trayectoria en La Araucanía y por los agentes externos.

El ejemplo de la política de turismo mapuche y turismo indígena, tratado brevemente en este artículo, refuerza varios conceptos abordados anteriormente. Primero, permite ahondar sobre las diversas formas que operan las políticas estatales según el contexto. Segundo, el rol clave de funcionarios empoderados y activos, en este caso no indígenas, aunque para la implementación de la política son clave los mediadores indígenas. Tercero, la irradiación de las políticas regionales y nacionales al espacio local, que van generando, con distintos caminos, una transformación política y cultural de los territorios. Y finalmente, muestra cómo una política pública referida al turismo se etnifica desde una perspectiva que fomenta más la resignificación y revitalización cultural que de una acción política. Lo que puede significar, aunque no esté previsto, reivindicaciones políticas y de control desde los territorios indígenas a partir del desarrollo de acciones estatales. Esto último se ve reforzado en la relevancia que cobra la “construcción de relato”, del relato cultural para el turista, que es lo que condiciona la distinción de la oferta. Como se ha observado, en este proceso de incentivo en la construcción de relato, por medio de proyectos y programas con financiamiento público, se revive y fija una historia de despojo cultural y territorial.

## Conclusión

Como se analizó a lo largo del artículo, la etnografía tiene un enorme potencial para “desentrañar” el funcionamiento de las políticas públicas en contextos interculturales indígenas.

Lo que caracteriza este enfoque es la centralidad del tema del poder en el análisis del diseño e implementación de las políticas públicas. Junto a esto, se destaca el énfasis en el estudio de las interacciones e interfaz estado/sociedad, como espacios de conflicto y negociación, que se concretiza en las relaciones cara a cara entre los funcionarios y los usuarios o beneficiarios y también organizaciones sociales, pero dentro de contextos políticos, históricos y sociales particulares, donde cobran sentido y profundidad estas relaciones.

La centralidad y aporte del método etnográfico en el estudio de las políticas públicas tiene relación con la concepción que éstas últimas representan una visión, un proyecto político, y que se aplica a nivel cotidiano y local, visibles en las interacciones y prácticas sociales. Este nivel corresponde al punto de la bajada de las políticas públicas, por medio de programas concretos, que construyen relaciones y transmiten representaciones sociales, cargadas por relaciones de poder desiguales y procesos de dominación que se manifiestan en lo cotidiano por acciones, a veces imperceptibles y compartidas por los ciudadanos.

En el contexto de la política indígena nacional, se constató la forma cómo esta se define tomando como referencia al pueblo mapuche que habita en los sectores rurales de La Araucanía, este imaginario repercute en la instalación en los otros contextos como son las áreas urbanas u otros pueblos indígenas que habitan a lo largo del país. Sin embargo, son los funcionarios quienes de una u otra forma realizan la interfaz en su implementación. Destacan los funcionarios indígenas como clave en este proceso de instalación y negociación de la pertinencia local.

Por otro lado, los gobiernos locales implementan sus políticas locales por medio de oficinas o programas específicos, donde muchas veces las relaciones de poder y espacios de toma de decisiones están supeditados a las contingencias políticas como son las alianzas partidarias entre los partidos que apoyan al alcalde y al Presidente de la República. Esto genera incertidumbre sobre el devenir y continuidad de las acciones estatales.

Respecto a la política específica del turismo indígena, destaca la forma en que se formulan políticas regionales versus las nacionales y los intermediarios para esta construcción. Los procesos de revitalización cultural para la construcción de un relato turístico pueden asociarse a un escenario no previsto de reivindicación política y territorial. Esto es clave para superar posiciones fundamentalistas de algunos actores vinculados a la construcción de dichas políticas.

Finalmente, queremos resaltar los aportes de este tipo de enfoque para comprender las múltiples dimensiones del estado, no entendido como algo aparte de la sociedad, sino con márgenes difusos. Lo cual finalmente no es relevante, sino más bien lo importante es su aporte a la comprensión de los procesos políticos y de construcción cultural bajo un modelo de dominación estatal, pero que en la práctica esto se diluye en espacios de contención y de acción de diversos sujetos incluidos en las interacciones estatales. Esta perspectiva no nos hace olvidar los procesos macro estructurales e históricos referidos a los pueblos indígenas, al contrario, nos permite ampliar y complejizar nuestra mirada y análisis para desentrañar el accionar estatal y de los tomadores de decisiones, que de una u otra forma y en diversos niveles, afectan nuestra vida y su cotidianidad.

## Notas

<sup>1</sup> Esto hace referencia a una investigación que se realiza desde el año 2014 hasta el día de hoy en el marco de la Línea de Investigación Políticas Públicas y Reconocimiento del Centro de Estudios Interculturales e Indígenas CIIR con un equipo de trabajo interdisciplinario. Esta consiste en Estudio de Casos sobre el diseño e implementación de políticas públicas locales en contextos interculturales e indígenas en diferentes partes del país.

<sup>2</sup> Los Títulos de merced corresponden a los títulos entregados por el Estado chileno a los mapuche luego del proceso de radicación entre los años 1883 y 1929, proceso que se realiza luego de la ocupación militar chilena a fines del siglo XIX, que comprende la entrega de tierras por medio de títulos de carácter comunitario alcanzando cerca de 500 mil hectáreas, lo que representaba sólo el 5% de las tierras que controlaban antes de la ocupación chilena

Bengoa, J. (1990). *Breve Historia de la Legislación Indígena en Chile*, Santiago de Chile: CONADI.

<sup>3</sup> En este apartado se consideran hallazgos de diversas investigaciones consecutivas relativas a la acción estatal de los gobiernos municipales en la Región de La Araucanía.

<sup>4</sup> El concepto de botines y parte de este análisis que presento en esta sección fue desarrollado inicialmente en mi tesis de doctorado: De la Maza, F. (2007). *Política social para indígenas: un análisis desde la perspectiva de la construcción del estado y la interacción local, Panguipulli, Chile*. Tesis que para obtener el grado de Doctora en Antropología Social. México, CIESAS D.F.

<sup>5</sup> Proyecto Fondecyt Regular 1170236 llamado: "Turismo y Pueblos Indígenas. Estudio de discursos, prácticas y políticas públicas en tres territorios de Chile".

## Referencias bibliográficas

- Abrams, P.** (1988). Notes on the difficulty of studying the State. *Journal of Historical Sociology*, 1(1).
- Bailey, F.** (1980). *Stratagems and spoils. A social anthropology of politics*. London: Oxford Basi Blackell.
- Barragán, R. & Wanderley, F.** (2009). Etnografías del Estado en América Latina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (34), 21-25.
- Briones, C.** (2008). *Cartografías argentinas: políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad* (1ª ed. ed.). Buenos Aires, Argentina: Editorial Antropofagia.
- CONADI.** (2010). *Política Indígena 2006-2010*: Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.
- Corrigan, P. & Sayer, D.** (2007). El gran arco. La formación del Estado inglés como revolución cultural. In Lagos, M. & Callas, P. (Eds.), *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina. Cuaderno de Futro 23* (pp. 39-116). Bolivia: Informe sobre Desarrollo Humano.
- Das, V. & Poole, V.** (2004). *Anthropology in the margins of the state*. Santa Fe: SAR.
- \_\_\_\_\_ (2008). El estado y sus márgenes. Enotgrafías comparadas. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, (8).
- De la Maza, F.** (2012). Construir el Estado en el espacio rural e indígena: un análisis desde la etnografía del Estado en la araucanía, Chile. *RURIS*, 6(2), 239-266.
- \_\_\_\_\_ (2014). Between conflict and recognition: The construction of Chilean indigenous policy in the Araucanía region. *Critique of Anthropology*, 34(3), 346-366.
- \_\_\_\_\_ (2017). State Interactions in Indigenous and Intercultural Contexts. Shared Life Trajectories between the Public Employee and the User. *Anthopos*, A.112(2), 455-466.
- Foucault, M.** (1991). Governmentality. En Burcell, G., Gordon, C. & Miller, P. (Eds.), *The Foucault Effect. Studies in Governmentality with two lectures by and an interview with Michel Foucault*. (pp. 87-104). United States of American: The University of Chicago Press.
- Giraud, L.** (Ed.) (2007). *Ciudadanía y derechos indígenas en América Latina: poblaciones, estados y orden internacional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Guber, R.** (2012). *La Etnografía. Método, Campo y Reflexividad* (1ª ed. ed.). Argentina: Siglo Veintiuno editores.
- Gupta, A.** (1995). Blurred boundaries: the discourse of corruption, the cultura of politics, and the imagined state. *American Ethnologist*, 22(2).
- \_\_\_\_\_ (2005). Narratives of corruption. Anthropological and fictional accounts of the Indian state. *Ethnography*, 6(1).
- Hansen, T. & Stepputat, F.** (2001). *States of imagination. Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*. United States of America: Duke University Press.
- Kravel-Tovi, M.** (2011). Bureaucratic encounters, dramaturgy and jewish conersion in Israel. *American Ethnologist*, 39(2).
- Long, N.** (2001). *Development sociology. Actor perspectives*. London/New York: Routledge.
- Marimán, P.** (1997). La diáspora mapuche: una reflexión política. *Liwen*, (4).
- Martínez, S.** (2013). Hacia una etnografía del Estado: reflexiones a partir del proceso de titulación colectiva a las comunidades negras del Pacífico colombiano. *Universitas Humanísticas*, (75).
- Mondaca, C. & Gajardo, Y.** (2013). La Educación Intercultural Bilingüe en la Región de Arica y Parinacota, 1980-2010. *Diálogo Andino*, (42).
- Schavelzon, S.** (2008). Antropología del Estado en Bolivia: Verdades Sagradas, Farsas Políticas y Definiciones de Identidad. *Cuadernos de Antropología social*, (28), 67-84.
- SERNATUR.** (2011). *Fundamentos del turismo mapuche y orientaciones para su desarrollo, Región de La Araucanía*. Región de La Araucanía: SERNATUR/CONADI/PTI/Seremi de Salud.
- Sharma, A. & Gupta, A.** (Eds.). (2006). *The anthropology of the state. a reader*. USA, UK & Australia: Blackwell Publishing.
- Sieder, R.** (Ed.) (2002). *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy*. London: Institute of Latin American Studies.
- Stavenhagen, R.** (2002). Indigenous peoples and the state in Latin America: an ongoing debate. In Sieder, R. (Ed.), *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, diversity and democracy* (pp. 22-44). London: Institute of Latin American Studies.
- Trouillot, M.-R.** (2001). The Anthropology of the State in the Age of Globalization. *Current Anthropology*, 42(1), 125-138.
- Zapata, C.** (2007). Memoria e historia. El proyecto de una identidad colectiva entre los aymaras de Chile. *Chungara, Revista de Antropología Chilena*, 39(2).