

Sociedades indígenas, municipio y etnicidad: La transformación de los espacios políticos locales andinos en Chile¹

HANS GUNDERMANN K.²

RESUMEN

En el presente trabajo se desarrolla un marco interpretativo de la relación entre descentralización del Estado, democratización local y emergencia de etnicidad en las áreas andinas interiores del norte de Chile durante las últimas dos décadas. En base a una clara visión geopolítica, la reforma político administrativa impuesta por el gobierno autoritario en 1980 crea varios municipios en áreas andinas con población indígena. A principios de 1990 el gobierno de los municipios se democratiza, lo que concuerda con un incremento rápido de la conciencia étnica y la organización. Se sostiene la hipótesis de que el lenguaje de la identidad étnica se encuentra presente de un modo activo en los actores locales, en tanto instrumento para la promoción y confrontación de intereses, tanto aquellos establecidos en los espacios andinos municipalizados como en relación con el Estado y el capital.

Palabras claves: municipio indígena – descentralización del Estado – democratización – etnicidad.

ABSTRACT

This work develops an interpretive framework with which to consider the relationships between state decentralization, local democracy and ethnic emergence in the Andean areas, as occurred during the last two decades in the interior of Chile's northern regions. With a clear geopolitical thrust, the political and administrative reforms imposed by the authoritarian regime in 1980 created different municipalities in areas of the Andes with indigenous population. Municipal government was democratized during the early nineteen nineties, coinciding with the speedy emergence of ethnic conscience and organization. We propose that the language of ethnic identity is actively present between local actors as a tool for the promotion and confrontation of interests, both those established in the Andean areas that were municipalized, and in relation with the State and capital.

Key words: indigenous municipality – decentralization of the State – democratization – ethnicity.

Recibido: octubre 2003. Manuscrito revisado aceptado: febrero 2004.

Introducción

En este trabajo se estudia, desde un punto de vista procesual, la relación que durante las dos últimas décadas se ha venido configurando entre municipios andinos, población aymara-atacameña y etnicidad en las regiones de Tarapacá y Antofagasta.³ En función de ganar una perspectiva de análisis más amplia, se consignan algunos puntos de semejanza y diferencia con fenómenos equivalentes que se desarrollan en otras zonas indígenas del país. Estas realidades antropológicas en plena transformación son susceptibles de un análisis que considere factores externos e internos. Asumimos que la inducción de factores externos como la mu-

el Taller Internacional de Interculturalidad, organizado por la Universidad de Chile en Santiago entre los días 10 y 12 de diciembre de 2003.

² Instituto de Investigaciones Arqueológicas y Museo R. P. Gustavo Le Paige s. j., Universidad Católica del Norte, San Pedro de Atacama. Email: hgunder@ucn.cl

³ El estudio antropológico de las sociedades andinas ha tenido un auge considerable durante las últimas décadas. Es posible, incluso, que ciertos aspectos sean en este momento mejor conocidos aquí que en la sociedad mapuche, a pesar de que los estudios etnológicos en esa área ya se prolongan por casi un siglo. Las principales obras y autores para la zona aymara son Martínez (1989), van Kessel (1987, 1989, 1992 [1980], 1996), Guerrero (1994), Carrasco (1999), Gavilán (1996), González H. (1991, 1996, 1997, 1999a, 2000), González H., Tabilo y Venegas (1996), González S. (1990, 2001, 2002), González H. y Gavilán (1990), Gundermann (1996, 1997, 1999, 1999 Ms, 2000, 2001a, 2001b, 2002, 2003a, 2003b), Gundermann y González (1997), González, H. Gundermann y Rojas (1991). Los estudios atacameños están bien representados por Aranda (1964), Núñez (1991), Folla (1989), Castro y Martínez (1996), González H. (1999b) Gundermann (1999 Ms, 2002), Gundermann y González H. 1995, para citar aquellos cuya consulta es necesaria. De especial importancia para los fines de esta investigación son los trabajos que analizan las sociedades aymaras y atacameñas de finales del s. XX y sus transformaciones. En esta dirección consideramos que los principales avances están representados por los trabajos de Tudela (1992), González H. (1991, 1996, 1997, 1999b), González S. (2001 y 2002), Gundermann (1996, 2000, 2001a, 2001b, 2002, 2003a, 2003b), Gundermann y González, 1995.

¹ Trabajo generado en el marco del Proyecto FONDECYT 1020442: "Sociedad andina, municipio y etnicidad en el norte de Chile", en el que también participa H. González. Una versión preliminar fue presentada como ponencia en

nicipalización de los espacios étnicos, o la difusión de un lenguaje y una política de la etnicidad, ejercen una importante influencia sobre los espacios sociales indígenas nacionales, incidiendo en la dinámica social y política que en ellos va reorganizándose. Se trata, entonces, de un estudio acerca de la reorganización de espacios sociales y políticos andinos y de su dinámica como consecuencia de un proceso complejo donde concurren fuerzas y elementos diversos.⁴

Seguimos la tesis general de que durante las últimas dos décadas tiene lugar en la macro región norte una modernización de segunda generación (neoliberal), la cual tiene consecuencias fundamentales en el espacio andino interior, en los espacios sociales y las sociedades andinas conformados con la modernización salitrera y postsalitrera previas. Con el gobierno autoritario y el modelo neoliberal que impone desde mediados de la década de 1970, con las reformas del Estado que crean municipios andinos en 1980, junto con una política multicultural (1990) y de democratización de la elección de autoridades locales (a partir de 1992), los espacios sociales andinos adquieren nuevas dinámicas que se encuentran en pleno desarrollo. En los municipios se está incorporando, entonces, y tal parece, sintetizando factores y fuerzas nuevas, así como realidades sociológicas y culturales locales preexistentes, que redefinen profundamente la relación entre localidad, etnicidad y política.

Los municipios andinos se yerguen como un sistema socioterritorial, político e institucional que arrastra consecuencias de amplio alcance sobre sus habitantes y poblaciones relacionadas. Si esto es así, cabe responder una serie de preguntas difíciles: ¿qué espacios sociales integran, reorganizan o simplemente crean los municipios andinos? Según si suscribimos la última opción o, por el con-

trario, nos inclinamos por alguna de las primeras, entonces cabe preguntar si ¿tales espacios sociales representan formaciones nuevas, continuidades tradicionales sobre los que se impone la institución municipal, o fórmulas más complejas? El postulado de que los municipios influyen hoy de manera importante en las sociedades locales andinas lleva a preguntarse: ¿cuál es la sociedad andina que los municipios contribuyen a conformar, dada la centralidad y la extensión de sus funciones y recursos?, ¿qué tipo de sujetos sociales originan, desarrollan, reactivan o reforman?

Por otra parte, los municipios suponen también un sistema de gobierno local y, dada la reforma de la legislación municipal ocurrida a principios de la década pasada, podemos convenir en que las comunas andinas son también espacios políticos activados hoy por reglas del juego democráticas. En este registro sociopolítico, ¿qué características tienen los espacios políticos comunales formados o en formación?, ¿cuáles son los agentes políticos intervinientes en los ámbitos comunales andinos?, ¿cuáles son las relaciones que este espacio político y sus agentes mantienen con una sociedad local desde la que, en principio, se conforma?, ¿qué debe ese espacio político a una sociedad andina con las características de heterogeneidad, deslocalización y complejidad apuntadas?, ¿qué lógicas sociales y políticas intervienen en esa esfera?, ¿qué se juega en la disputa por el control de los gobiernos locales?, ¿qué cambios se advierten respecto de la década autoritaria?

Consignemos, igualmente, que se trata de comunas andinas y que esta adjetivación con sentido étnico debiera tener algunas consecuencias en los espacios sociales y en el espacio político comunal, más aún si en la zona andina se ha levantado una históricamente inesperada etnogénesis, y si en la actualidad las poblaciones indígenas del país son objeto de una política oficial de multiculturalismo. En estas circunstancias, ¿cómo el multiculturalismo se hace presente en la acción municipal, en los espacios sociales andinos municipalizados y en los espacios políticos?, ¿la etnicidad es aquí una etiqueta social o algo más, un principio de acción social, por ejemplo?, ¿qué tipo de sujetos sociales con sentido y orientaciones étnicas de acción, si es el caso, se conforman en las comunas andinas?, ¿las identidades étnicas andinas operantes y constituidas en torno a lo étnico tienen un carácter puramente instrumental?,

⁴ Proponemos la investigación antropológica de un tema íntimamente relacionado con las modernizaciones de las últimas décadas y las transformaciones políticas y sociales concomitantes. Nos alejamos así de las formas de construcción convencionales de los problemas de investigación de los objetos antropológicos, en línea con los cambios en el pensamiento y en las prácticas de investigación en la disciplina (Kearney 1996), para abordar problemas de investigación más complejos (multidimensionales, en varios planos) y fluidos (dinámicos, contradictorios, etc.) en poblaciones indígenas contemporáneas.

¿representan identidades defensivas o se abre paso también algún proyecto de sociedad? Si esto último es así, ¿cómo esto se procesa en los municipios y cómo éstos intervienen en ello?⁵

Las posibilidades de respuesta a estas preguntas dependen del recurso a algunos conceptos con los cuales proceder a una inspección razonada de los fenómenos estudiados y una identificación de sus dimensiones y principales relaciones. La descentralización del Estado y la municipalización del espacio andino, ya traídas a colación, representa un grupo de esas dimensiones. La etnicidad, la identidad étnica y la política de la diferencia o política cultural hacen otro conjunto. La noción de campo comunal como estructuración de sujetos sociales, es un tercer componente. Con arreglo a ella dispondremos la siguiente exposición y argumentación, previa contextualización sociohistórica e identificación de la dinámica de cambios en las sociedades andinas regionales. Agreguemos que la información empleada en estos análisis proviene de estudios en curso desarrollados en las comunas andinas (o mayoritariamente andinas)⁶ de San Pedro de Atacama (provincia de El Loa, II Región de Antofagasta), Colchane, Camiña (provincia de Iquique) y Putre (provincia de Parinacota, que con la de Iquique se ubican en la I Región Administrativa de Tarapacá) (Figuras 1 y 2).

⁵ Los caminos de la indagación podrían extenderse. Ya no la municipalización del espacio étnico, pero sí la descentralización del Estado y la participación indígena con sentido étnico es algo que empieza a hacerse bastante visible en la zona mapuche. La condición étnica rapanui parece ser un elemento de gran importancia en las relaciones sociales y la política local de Isla de Pascua. ¿Qué puntos de semejanza y diferencia con la experiencia andina son posibles de reconocer en la relación entre sociedad indígena, municipio y etnicidad en el caso mapuche y el pascuense? Procesos en principio análogos, pero también con antecedentes propios y dinámicas específicas se están dando en otros países latinoamericanos. Por ejemplo, ¿qué derroteros siguen estos fenómenos en Bolivia y en México, donde, como en Chile, las poblaciones indígenas están sujetas a la presión de la modernización neoliberal, se han fortalecido gobiernos locales indígenas y la apelación de la identidad étnica es un elemento activamente presente?

⁶ Empleamos el concepto de “andino” como sinónimo de indígena, “aymara”, “atacameño” o “quechua” aplicado a poblaciones. En términos geográficos designa los espacios históricos indígenas constituidos durante tiempos coloniales, de los cuales son derivadas tanto las comunidades del presente, como otros espacios sociales característicos de los pueblos andinos (Gundermann 2003b)

Sociedades andinas y transformaciones sociales

Los espacios locales andinos del norte de Chile han venido transformándose desde hace mucho tiempo. Los principales cambios corresponden a la descomposición de las comunidades históricas y de las microrregiones campesinas, para dar paso a las pequeñas localidades agrarias de los valles y a las comunidades sucesoriales con orientación pastoril de las tierras de la alta cordillera. Se trata de una transformación que se elabora y objetiva desde mediados del s. XIX, concluyéndose ya hacia mediados de la siguiente centuria. Con tales cambios se salda cualquier resabio de relaciones neocoloniales, para abrir paso a formas de estructuración y dominio congruentes con los ciclos de modernización regional y con la acción de un Estado nacional moderno. Con todo, tales cambios no alcanzan a disolver la distintividad social y ciertas condiciones de reproducción social de las poblaciones andinas, aunque sí a alejarlas rápidamente de cualquier imagen tradicional que sobre ellas se pudiera mantener.⁷

⁷ La perspectiva del cambio social andino ha seguido, esquematizando, dos orientaciones a las que podemos caracterizar como de la desestructuración y de la reintegración bajo condiciones de modernización. La primera surgió de los trabajos de Van Kessel (1992 [1980] y siguientes). Sostiene que los embates de los procesos sociales generales del s. XX sobre los aymaras son de tal envergadura que desestructuran y disuelven la sociedad indígena, en este caso aymara; en el caso de los segmentos rurales tendiendo a conformarse como una masa socialmente amorfa y anómica y, en el caso de los migrantes, a engrosar las filas de los sectores populares urbanos. Entre otras muchas dificultades de interpretación, esta tesis mira críticamente el cambio como descomposición desde un estado inicial que no es objeto de crítica, sin capacidad de pronunciarse sobre los sujetos del presente, los mismos que en el momento de elaborarse estas tesis estaban en plena ebullición y abriéndose paso en una etnogénesis inesperada. La posición contraria sostenida, entre otros, por Gundermann (1996, 2000, 2001a, 2001b, 2002), González H. (1991, 1996, 1999b) y González y Gundermann (1995, 1997), plantean que las fuerzas de la modernización tienen consecuencias de cambio rápido y profundo sobre las sociedades indígenas regionales, pero que en las condiciones que ello se lleva a efecto y por la propia capacidad de agencia de la población andina, esas sociedades no se disuelven como tales, sino que se recomponen y reintegran, parcialmente al menos, a la vez que cambian considerablemente su cultura y patrones sociales. Ciertamente no son sociedades tradicionales; no obstante, siguen siendo grupos sociales específicos en sistemas regionales complejos. Esto también es, en lo ge-

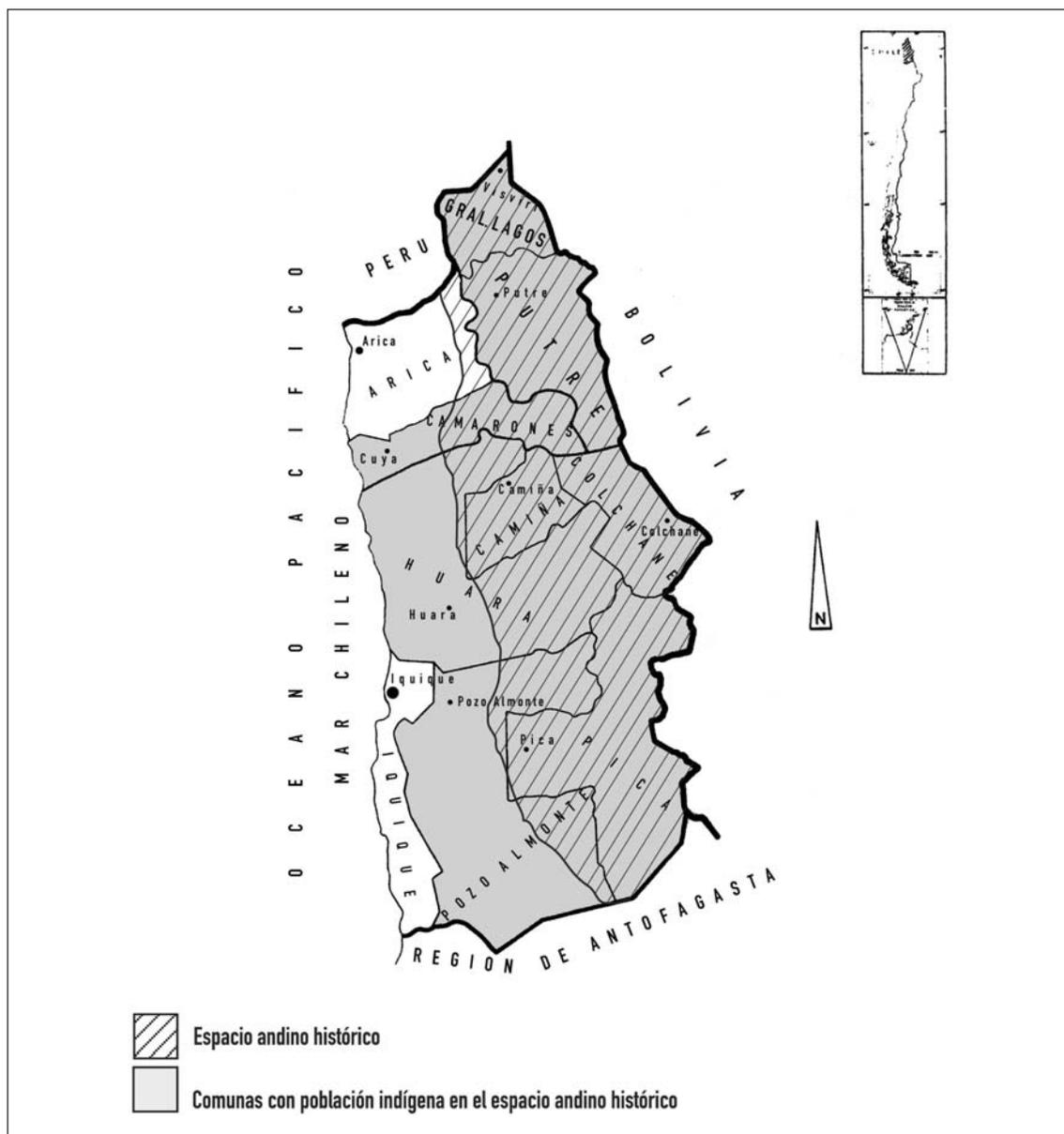


Figura 1. Comunas andinas de la I Región de Tarapacá.

Una nueva pulsación de cambios modernizadores tiene lugar a partir, aproximadamente, desde mediados del s. XX. Su formulación, en términos útiles a la comprensión de las dinámicas de conformación de los espacios sociales andinos, po-

dría plantearse como el paso de microrregiones campesinas a la regionalización de las sociedades andinas y, en un nivel inferior, como el paso de las neocomunidades a las comunidades translocalizadas. Para decirlo de otro modo: la integración de las zonas andinas interiores a la región se pro-

neral, válido para la sociedad mapuche y para la rapanui, especialista en la continuidad social mediante el cambio. Tenemos la convicción de que una perspectiva que logre integrar el cambio social y la construcción de la diferencia cultural y social en el marco de procesos y transformacio-

nes modernizadoras de amplio alcance, es indispensable para salir de las trampas del esquematismo, dualismo, tradicionalismo y conservadurismo implicados en la defensa de las esencias culturales

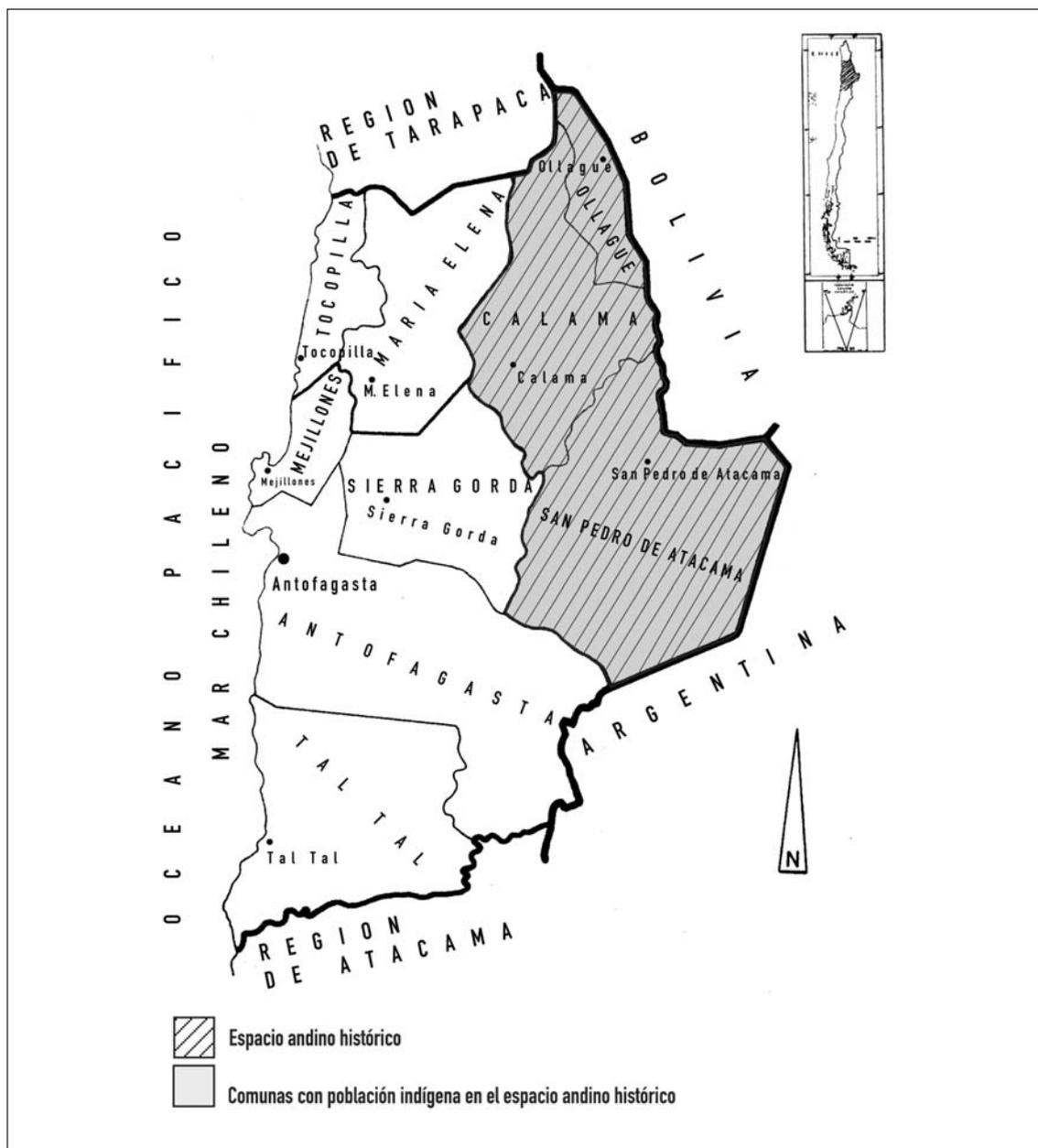


Figura 2. Comunas andinas de la II Región de Antofagasta.

fundiza notablemente y, con ello, las comunidades campesinas aymaras y atacameñas ya no pueden ser apreciadas como unidades sociológicas basadas en la copresencia.

Para el caso aymara, ello resulta una consecuencia de la ruptura de la relación estructural entre ciclo salitrero y campesinado andino que desde mediados del s. XIX organizó, vía relaciones de mercado, la versión moderna de las microrregiones

andinas. En la situación atacameña, la transformación de los espacios andinos no resulta de una crisis de la relación con la economía minera (argentífera, salitrera, cuprífera y del azufre de la alta cordillera). Por el contrario, se activan en una situación de profundización de relaciones y también de cambio de ella con la minería del cobre en Chuquicamata. Relaciones que se planteaban todavía en un grado importante desde bases agrarias, dejan ahora de fundamentar de un modo

gravitante la relación de las comunidades atacameñas con la región de Antofagasta, para fundarse sustancialmente en el asalariamiento.

Esas transformaciones responden también a las políticas de integración impulsadas por el Estado, desarrollando un sistema vial, creando una infraestructura de comunicaciones, fundando escuelas por toda la geografía andina y prestando asistencia sanitaria y social a sus pobladores. En parte como producto de la transformación de la relación con los mercados, ya hacia la cuarta década del s. XX, al interior de las áreas andinas se abre una crisis de sustentación debido a un cambio en la relación entre recursos (internos y externos) y población (que retorna o que crece rápidamente), lo que acarrea consecuencias de migración y redistribución regional de población indígena. Esto último depende en no poca medida de la intensificación de la integración y de la acción del Estado que se desarrolla desde esos mismos momentos. Acción estatal que, de un modo paradójico, intentó durante toda la segunda mitad del s. XX mantener población en los Andes, luego que se advirtiera la intensidad de las migraciones que estaban en curso.

La regionalización de la sociedad andina conduce no sólo a una dispersión espacial, sino que, sobre todo, a una participación en la división regional del trabajo bastante más diversificada que en el pasado. Aunque todavía se advierte —específicamente entre los aymara, ya que la dinámica atacameña es de signo contrario— una tendencia o perfil de inserción económica y social en la región coherente con su historia agraria y campesina, el abanico se abre cada vez más. Esta ya no es centralmente agraria y campesina. Se desarrolla una economía cada vez más polimorfa, heterogénea, desruralizada y desagrarizada. Por otra parte, los cambios en las condiciones de movilidad, de información y comunicación, de escolarización, de trabajo y generación de ingresos, determinan que los grupos corporativos y las redes de parentesco pierdan parte de sus posibilidades de incidir sobre las personas, de incorporarlas, de darles conducción a sus vidas. Se da así origen a un mundo de relaciones sociales más distendido, más diversificado, más abierto. En un grado no conocido previamente, los individuos andinos intervienen en sus decisiones de vida y trayectorias vitales. Se asiste a la transformación de las relaciones sociales, de la naturaleza del lazo social, des-

de pautas adscriptivas a otras en que la elección se hace presente. La sociedad se hace así más heterogénea y por lo tanto más compleja.

Por parecidas razones, los cambios también alcanzan la cultura andina. Estamos en presencia de culturas transformadas y en transformación, compuestas de varios planos (local, regional, andino subregional, nacional, mundial) de significados y prácticas que se complementan y se oponen, se intersectan y se diferencian, entran en conflicto y se acomodan. Su dinámica no es de integración (las síntesis y reintegraciones culturales son sólo parciales y en cualquier caso provisorias y temporales), sino de heterogeneización.

De todos modos, en parte por razones internas (persistencia y creación de redes sociales, grupos parentales, por intereses materiales compartidos y por identificaciones comunitarias) y externas (condiciones de posibilidad limitadas para la inserción económica y social en la región), la translocalización no alcanza a constituirse en ruptura, desagregación o descomposición entre los segmentos de población (de comunidades locales y de parentelas) ahora deslocalizados. El sistema social andino deja de tener una referencia puramente microrregional y local. Pero, puede todavía rearticularse con base en el desarrollo de una economía “andina” regional, en redes y solidaridades sociales dispersas, en membresías a organizaciones de base en las localidades de origen y lugares de destino, en instituciones culturales andinas (catolicismo andino) y, con sustento en todo lo anterior, en persistentes identidades locales y en nuevas formas de integración simbólica como la de la identidad étnica. Las restricciones presionan sobre las posibilidades de incorporación, obligando tendencialmente a instrumentalizar las bases de recursos, capacidades y capital social andino para que los sujetos puedan abrirse camino en un mundo más abierto.

De esta manera, las barreras estructurales para una integración regional socialmente indiferenciada, actuando sobre factores y procesos internos (con base local o parental), y éstos sobre lógicas y estrategias de acción social, dirigen el curso de los fenómenos de integración indígena regional, de tal modo que ella tenga lugar sin un quiebre estructural. Se conforma, más bien, a través de una profunda reorganización del sistema andino. Así,

ni desestructuración ni pura continuidad o anclaje en la tradición; el sistema andino sigue una dinámica, a la vez de cambio y de recomposición entendidos como dos aspectos de un mismo conjunto de fenómenos.

Tales procesos se inauguran con antelación al inicio, hacia mediados de la década del '70, de una reorientación e intensificación neoliberal de la modernización regional y de las zonas interiores andinas. La modernización de segunda generación que se había iniciado décadas antes se replantea y se hace más agresiva durante el período autoritario. Esta condición más incisiva se manifiesta en desarrollo impuesto de manera irrestricta desde arriba, en disciplinamiento social, en ausencia de participación, en presiones renovadas sobre recursos, en una acción estatal regida por una lógica de fronteras sensibles, etc. Más tarde, durante los gobiernos de la Concertación, la modernización adquiere características más democráticas y participativas, no obstante que la orientación de las transformaciones sociales sigue un curso igualmente desarrollista en coalición con un tibio multiculturalismo. Esta segunda fase de la modernización del último medio siglo incide sobre cambios que resultan de interés resaltar. Uno de ellos, es que los espacios andinos se municipalizan. Se forman municipios que intervienen sobre una gama muy diversa de asuntos vitales para aymaras y atacameños. Lo que antaño fueron periferias municipales, márgenes territoriales, apéndices de municipios dotados de funciones y prerrogativas mínimas, adquieren, por vía de la descentralización del Estado, unidad comunal, un conjunto amplio de atribuciones y una dotación no desdeñable de recursos. Según esto, nos encontramos en presencia de una realidad socioterritorial y político administrativa completamente nueva, tributaria de la modernización del Estado chileno iniciada con el período autoritario y continuada por la gestión de los gobiernos que se instalan desde la transición.

A este respecto, la formación de varias comunas andinas y el reordenamiento territorial de otras en las zonas interiores de la región de Antofagasta y de Tarapacá parece abrir una dinámica de signo complementario con la reintegración que tiene lugar en la regionalización de las sociedades andinas. La formación y funcionamiento de los municipios andinos parece impulsar cambios y reajustes estructurales que, a la vez, se traducen

en la disolución o la reubicación de los rezagos de la sociedad tradicional y en la reintegración social en espacios locales bajo condiciones de diferenciación y aumento de complejidad social. Sin pretender agotar la enumeración de los mecanismos de reintegración social en los que interviene el municipio consignemos que, en las condiciones señaladas, ello tiene lugar a través de su condición de actor central y aglutinador del desarrollo social. Se produce también a través del sistema de funciones y prestaciones de las que se benefician las poblaciones andinas, incluso más allá de su condición de habitantes de la comuna. Interviene también en la generación de infraestructura y comunicaciones que facilitan las relaciones andinas regionalizadas. La democratización de los gobiernos locales, de reciente estreno, tiene también sus efectos integradores. Se puede hacer notar, por último, su rol de activador de identificaciones locales ubicadas en el plano comunitario, y en el étnico, a medida que se está incorporando el discurso multiculturalista.

Descentralización del Estado y municipalización de los espacios sociales andinos

El Estado moderno está sometido a presiones y transformaciones de gran envergadura en un período de creciente globalización. Debe transformarse ante las presiones de los cambios económicos, tecnológicos y culturales que están teniendo lugar en una escala mundial y que se le imponen. Un tipo de respuesta en pleno desarrollo son las alianzas (económicas, políticas, militares interestatales) a costa, como especifica Castells (1999), de "la pérdida de soberanía y el paso irreversible al poder compartido". En tales circunstancias, a los Estados nación modernos les resulta crítico mantener y reproducir la legitimidad de la institucionalidad, las formas de dominio y de integración que requieren para su continuidad. La descentralización político administrativa y la participación democrática son vías frecuentemente recorridas para tal fin. América Latina y sus Estados nacionales no escapan a esta dinámica de transformaciones. Con mayor o menor profundidad se han emprendido reformas al Estado que, privilegiando unas para los fines que aquí nos interesan, se dirigen en una doble dirección. Primero, la descentralización político administrativa; luego, la apertura hacia el reconocimiento de la

“diferencia”, uno de cuyos resultados es la puesta en marcha de políticas de multiculturalismo con alcances y, desde luego, materializaciones bastante disímiles.⁸

La descentralización político administrativa chilena se inicia en un marco de gobierno dictatorial, ante todo como una manera de transformar el Estado a dimensiones y funciones congruentes con la implantación de un modelo de desarrollo neoliberal (1975-1990). Ya en 1980 se aplica un rediseño del Estado, sin que el centralismo característico del país se modificara visiblemente. El cambio consistió en una reforma de la organización territorial del Estado (regiones, provincias y comunas) y en el traslado de algunas competencias y recursos, todo ello bajo el autoritarismo imperante, un férreo control de la población y, desde luego, la ausencia de participación política. Con esta reforma se inicia lo que hemos denominado la municipalización del espacio andino (Gundermann 2003a). Posteriormente, con el inicio de la transición democrática, se convienen en introducir cambios en la legislación municipal. El aspecto más importante de ello es la democratización del nombramiento de los alcaldes y de los demás miembros del gobierno local. Aunque se legisló sobre el particular en 1990, su aplicación efectiva tuvo lugar recién con las elecciones municipales de 1992.

⁸ La relación entre descentralización del Estado y democracia es un tema central de la agenda política latinoamericana actual. La reforma del Estado, en la estela de los fenómenos de globalización y, dentro de ello, su relegitimación democrática se representa como un imperativo (Castells 1999). Tales cambios son en sí mismos relevantes ya que implican directamente la cuestión del poder del Estado, su transferencia, los temas de la participación, la representación, los actores y agentes sociales. Queda la impresión, sin embargo, que la investigación social sobre ello está bastante desequilibrada. La literatura aborda más bien las cuestiones de la descentralización y la transferencia de competencias, los cambios en las estrategias de planificación que ello acarrea, el marco jurídico y normativo, las instituciones municipales, sus principios y normas de funcionamiento. Pero, aún es incipiente la investigación acerca de los cambios políticos, sociales y culturales que esos procesos de traslado de competencias y recursos, o la democratización de gobiernos locales han estimulado en los espacios sociales locales. De esta manera, está en gran medida por desarrollarse una línea de trabajo más sociológica, antropológica e histórica sobre tales temáticas. Son desgraciadamente pocos los estudios que emprenden análisis con una base empírica fuerte.

¿Qué interés pudo existir en transformar periferias territoriales de antiguas circunscripciones municipales en comunas de pleno derecho? Desde luego, no se trató de una concesión a la condición étnica de sus habitantes. Esa misma condición étnica fue vista como problema desde un enfoque geopolítico. Problema por partida doble: una, porque indefectiblemente lo étnico se asociaba en el norte de Chile con extranjero; otra, porque la condición de extranjero trae aparejada la propiedad de diferente, respecto de la cual en el registro cultural nacional nortino campea la intolerancia. De esta manera, la municipalización del espacio andino tuvo y tiene el objetivo de hacer posible una presencia más efectiva del Estado en las zonas interiores limítrofes que, además, eran histórica y culturalmente afines con las poblaciones nacionales de los países vecinos (Perú, Bolivia y Argentina). Se trata así de llevar efecto una soberanía política y culturalmente eficiente sobre la zona. La acción estatal sobre el área consideró, entonces, la formación de nuevos municipios dotados de prerrogativas y recursos, además de la presencia de organismos sectoriales (Obras Públicas, Agricultura, etc.), como base para una efectiva integración económica, política (autoritaria) y cultural de una población indígena acerca de la cual se diagnosticaba, en línea con percepciones vigentes desde finales del siglo pasado, una distancia con los intereses de la nación chilena.

Como resultado de lo anterior se forma un grupo de municipios, todos con jurisdicciones sobre zonas de precordillera andina, alta cordillera y, eventualmente, áreas de desierto o de pie de desierto. En buena parte de ellos la población aymara, atacameña o quechua representa una gran mayoría, como General Lagos y Putre en Parinacota, Camarones en la provincia de Arica, Camiña y Colchane en la de Iquique y Ollagüe y San Pedro de Atacama en la provincia de El Loa.⁹ En otros

⁹ Según el XVII Censo de Población y VI de Vivienda de 2002 que considera consultas sobre pertenencia étnica indígena, las comunas con una mayor proporción de población perteneciente a pueblos indígenas en el norte del país son Colchane con 1221 individuos que representan un 82.8% de la población censada y General Lagos con 716 individuos que representan un 81.5% de los casos censados. Puede advertirse su calidad de comunas altoandinas y con poquísima población en relación con la extensión de su territorio. Le siguen, luego, una comuna también altoandina, la de Ollagüe en la II Región de Antofagasta con 208 indivi-

municipios las proporciones son más equilibradas, en favor de los no indígenas, o bien claramente desfavorables para ellos, como en Huará, Pica y Pozo Almonte.¹⁰

Con las reformas al régimen municipal producidas a inicios de los años noventa¹¹, se hace posible la participación y, de esta manera, el ejercicio de una ciudadanía política en la base, en el punto de encuentro entre la sociedad y las instituciones del Estado. Entre las medidas que favorecen la democratización del gobierno municipal y la participación se encuentran la elección de autoridades (alcaldes y concejales) y atribuciones para un mayor control de los ciudadanos y sus representantes sobre la gestión del municipio. La demo-

duos que representan un 72.7% de la población local, casi en su totalidad quechuas. Están luego algunas comunas de precordillera andina, pie de desierto y oasis. San Pedro de Atacama con 4.025 habitantes, de los cuales un 74.8% corresponde a atacameños o *likanantai*; Camiña en la provincia de Iquique con 1.287 habitantes, de los cuales un 76.8% son indígenas, en su abrumadora mayoría aymaras, como en toda la I Región de Tarapacá. Camarones, un poco más al norte de la anterior, tiene como indígenas a un 70.9% de sus 999 habitantes. En esta categoría entra también la de Putre, con un 63.3% correspondiente a sus 1.671 habitantes indígenas (INE, XVII Censo de Población y VI de Vivienda, 2002).

¹⁰ La comuna de Huará tiene como indígenas a 1.271 de un total de 2.522 habitantes, representando entonces un 50.39% de ellos. Las cosas empiezan rápidamente a cambiar con Pica donde sólo un 37.3% de sus habitantes, es decir, 1.305 de 3.498 individuos, se considera indígena; también con Pozo Almonte, donde 1.799 de sus 9.407 habitantes, es decir, un 19.1% se declara indígena. En estas últimas dos comunas pesan mucho los centros poblados homónimos que congregan grandes segmentos de población, consiguiendo que su impacto lleve las proporciones de población comunal con una minoría de indígenas. La importancia de los centros urbanos en la distribución numérica de la población indígena marca también de una manera fuerte a los municipios con población mapuche de la IX Región de la Araucanía. A título de ejemplo, la comuna agrícola de Galvarino, una de las que en la región de la Araucanía alcanza una mayor proporción de población indígena, tiene solo un 59.6% de sus habitantes en esa condición. Los hogares mapuches (1.886 entidades) son en su gran mayoría rurales, congregando estos un 91.9% del total. La población urbana de la comuna, en su gran mayoría no urbana, llega según el Censo de 2002 a un 28.1% del total (INE, XVII Censo de Población y VI de Vivienda, 2002).

¹¹ Que le da la forma actual, democratizada, a las funciones, atribuciones y organización de las municipalidades. El texto legal de referencia es aquí la Ley N° 18.695, denominada Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

cratización que se ha venido impulsando y construyendo durante la última década favorece la formación o al menos una mayor visibilidad y presencia de entidades locales andinas como comunidades locales, grupos de interés, organizaciones de base de distinto tipo, bases y clientelas locales de partidos, grupos y redes basadas en el parentesco, etc. Serán preexistentes o nuevas, con bases sociales estrictamente locales o también translocales, con autonomía o dependencia política externa, más o menos críticas del estado de cosas en las comunas. Los sujetos sociales en ellas implicados elaboran demandas, identificaciones e identidades, formulan cursos de acción, interpellan al gobierno local y al Estado, actúan e intervienen cada vez más en el espacio político comunal en proceso de democratización. Hasta donde podemos advertir, la generación de autoridades con facultades para la gestión del gobierno local y la demanda por redistribución de recursos materiales y oportunidades (como acción dirigida a atender los altos niveles de pobreza andina), los requerimientos por desarrollo (servicios, transporte y comunicaciones, educación), la defensa ante la acción de intereses privados y de ciertos organismos del Estado y la demanda de reconocimiento de identidad étnica (aymara, atacameña o quechua), son los núcleos principales en torno a los cuales se organiza la agencia de esos sujetos en la relación con el municipio.

La constitución de los gobiernos locales está, no obstante la democratización señalada, mediada por el sistema político más amplio y, en particular, por el sistema de partidos. El sistema electoral chileno, de representación proporcional, pero en una versión extrema de tipo binominal, obliga a la constitución de listas y a umbrales de representación aptos para la disputa política organizada partidariamente. Los intereses comunales procesados por el gobierno local son entonces organizados y eventualmente reformulados según lineamientos de partido. Bajo esta lógica, la representación extrapartidaria se ve severamente limitada. Una consecuencia de lo anterior en los distritos comunales andinos (y de la Araucanía o en Isla de Pascua) es que las posibilidades de representación étnica autónoma son remotas y representa uno de sus obstáculos más duros. Obliga a la mediación de los partidos, a la participación a través de los partidos. Se aceptará este estado de cosas haciéndose partícipe de la vida partidaria e incluyendo las demandas étnicas locales y

su codificación con dificultades y limitaciones, o actuando simplemente de manera instrumental con tal de ganar espacios para la acción política local con sentido étnico. El resultado es el mismo, el sistema electoral básicamente impide la representación y por tanto la expresión ciudadana a partir de otros ejes de estructuración que no sean las diferencias partidarias. El ejercicio político de la multiculturalidad encuentra aquí una de sus tantas constricciones.¹²

Dicho lo anterior, valgan unas precisiones. En modo alguno queremos dejar la impresión de que la reorganización de los espacios políticos locales con la municipalización, la democratización y el desarrollo de conciencia étnica se desarrolla desde una especie de vacío de relaciones políticas previas con contextos provinciales y regionales más amplios. Con el gobierno interior, con el sistema parlamentario, con los órganos de justicia, con el sistema de partidos y con ciertos agentes de la sociedad civil (como la Iglesia Católica, por

ejemplo), los representantes y líderes indígenas locales mantuvieron durante el último medio siglo muy fluidas relaciones. Nada más errónea que una perspectiva que asuma la dinámica de la política local y étnica actuales como que si antes de esto que analizamos hubiera sólo una micropolítica comunitaria indígena, volcada hacia adentro. Como lo ha mostrado Valenzuela A. (1977), en la segunda mitad del s. XX y antes del quiebre democrático, el sistema político en general y el sistema de partidos políticos en lo particular integraron verticalmente las localidades y municipios y esa incorporación tuvo un muy significativo desarrollo horizontal a lo largo y ancho de todo el territorio nacional. Se incluye aquí, por cierto, las zonas con prevalencia de población indígena. Por lo tanto, no es que los partidos irrumpen hoy sobre espacios étnicos que con antelación se encontraban al margen de la política regional, de la competencia político partidaria o de la gestión de intereses colectivos a través del sistema político. Por el contrario, es una etnopolítica en formación la que pugna por abrirse camino, todavía con escasos logros, en un escenario en que las reglas del juego, heredadas de la dictadura, son ampliamente favorables a la acción partidaria de bloques.

Etnicidad, identidad y política de la diferencia

Una pequeña digresión conceptual es importante para la presentación de antecedentes y discusión que se despliega más adelante. El desarrollo de las identidades como fuente de sentido y de acción colectiva puede entenderse a partir de la dinámica de las sociedades de inicios de milenio, sujetas de transformaciones estructurales de gran alcance. La globalización, por una parte, en relación dialéctica con el debilitamiento de los Estados nación, por otra, son las fuentes de explicación a las que más frecuentemente se recurre. Debido a la creciente globalización de la economía capitalista, favorecida por el desarrollo de las tecnologías de la información, pero junto con, y en parte también por ello, el crecimiento de una institucionalidad y normatividad mundial, la emergencia de movimientos sociales globales, la expansión de una activa circulación, migración y diáspora de personas, así como la conformación de una franja de cultura compartida derivada de las industrias culturales y el consumo de signos y símbolos, todo ello socava el poder y, por tanto, las capacidades de los Estados nación. El impac-

¹² El de los municipios en Chile es un campo de estudio empírico definitivamente en ciernes, salvedad sea hecha del importante trabajo de Valenzuela A. (1997), sobre la mediación política local y el sistema de partidos en Chile, y de algunos estudios de corte más bien histórico como es el caso de Illanes (1993), Moulián (1994), y Salazar (1998). Se propone aquí el estudio de los municipios andinos en tanto realidades sociales y políticas en rápida transformación y en donde la dimensión de la etnicidad se ha erigido como uno de los aspectos que es indispensable considerar para una buena comprensión de ellas. En efecto, la variedad de realidades nacionales y regionales hace previsible la existencia de situaciones bastante heterogéneas. Una de las fuentes de esas variaciones es, sin duda, la condición étnica y la existencia o no de actores sociales que actúan basados en definiciones de identidad étnica. Un tipo de tales realidades es la de aquellos municipios nacionales con una composición de población en que la totalidad, la mayoría o grupos importantes de ellas son población indígena concientes étnicamente y más o menos organizada en función de objetivos basados en esa condición de origen. Una lectura obliada es aquí la de la esfera política, como la han iniciado Foerster y Vergara (2000 y 2001), para el caso mapuche. Aunque la referencia a la política y el poder local es definitivamente ineludible, los temas del municipio, sociedad indígena y etnicidad no se agotan en este plano. Un análisis de aspectos sociopolíticos andinos fue desarrollado en años anteriores por González H. (1991) y por Gundermann (2000), pero en donde se enfatiza una mirada sobre las organizaciones y sobre la dimensión étnica, regional, de la organización, la demanda y la acción con sentido étnico. Para un intento de análisis multidimensional aplicado a la comuna atacameña de San Pedro de Atacama puede consultarse Gundermann (2001b).

to sobre los Estados es múltiple. Pérdida de soberanía, deterioro de la articulación con los grupos e intereses internos tradicionalmente amparados por él, la sociedad civil pierde importancia y densidad social, en relación con ello la ciudadanía (como vínculo político de los individuos con el Estado) sigue siendo una fuente de derechos y deberes importante, pero ya no es, centralmente, productora de sentido (en su formulación canónica al menos). Los grupos y sectores sociales impactados por el retiro del Estado y la apertura a los embates de la economía globalizada (proyectos multinacionales, desprotección de sectores productivos, apertura a la inversión internacional masiva, etc.), buscan principios alternativos de sentido y legitimidad que se oponen a la globalización y al Estado neoliberalizado. Esos principios pueden ser varios: la nación contra el Estado nación, la nación Estado contra el Estado nación, la bandera de la condición de minoría oprimida, el regionalismo, la identificación religiosa, y otras formas de comunitarismo. Cabe precisar que, además de salidas colectivas, también se encuentra, en ausencia de principios comunitaristas o junto con ello, el desarrollo de identidades individualistas, en torno a proyectos personales, o a microrrelaciones como el individualismo familiar (en esto último, siguiendo a Castells 1997 y 1999).

Por identidad entenderemos, entonces, un proceso de subjetividad social, según el cual actores sociales conforman significados y dan orientación a la acción con arreglo a atributos y/o apelaciones discriminantes (género, religión, etnicidad, clase, edad, conservación, tradición, civilidad, región, nación, localidad, etc.), los cuales constituyen por lo común un conjunto articulado de rasgos. En condiciones históricas dadas y en situaciones o escenarios sociales precisos, alguno de esos conjuntos puede adquirir importancia y, eventualmente, preeminencia por sobre otros y, de esta manera, erigirse en principio de identificación personal, organización social y acción política. La escala de agregación puede variar y, de este modo, envolver agregados de población enormes, o sólo a grupos, facciones, capas o segmentos de una sociedad mayor. Dos o más principios de identificación, acción y estructuración pueden coexistir en un grupo social, dándose en su relación situaciones de inclusión recíproca en conjuntos mayores, coexistencia, tensión y también, desde luego, contradicción y antagonismo. En torno a tales

principios se organizan las fracturas y divisiones sociales, constituyéndose como una de las fuentes principales de la conflictividad social.¹³

Los actores sociales regularmente procesan y constituyen sentido a la acción y a este respecto una fuente posible de significados proviene de las comunidades de origen (etnia, nación, religión, región, localidad, etc.) y de sus contenidos culturales. Se ha discutido bastante su condición de comunidades en gran medida imaginadas (Anderson 1993), aunque no de manera arbitraria, sino que conformadas sobre la base de un sustrato de cultura (lengua, *ethos*, representaciones sobre lo trascendente, ideologías de la sangre y el parentesco, entre otros), de historia (discursos y contradiscursos históricos, memoria oral,

¹³ La etnicidad, la identidad étnica y el multiculturalismo son temas masivamente tratados en la literatura de las ciencias sociales de los últimos treinta años, respecto de lo cual sería imposible plantear aquí un esquema completo de las distintas posiciones teóricas y variantes en circulación. Nos contentamos, entonces, con señalar los puntos principales de las opciones seguidas y la mención de algunos autores de interés. Abogamos por una perspectiva integradora en la cual, por una parte, se debe reconocer que la identidad étnica constituye una de las formas más extendidamente empleadas por sociedades humanas de cierta amplitud demográfica para su integración social y simbólica, pero esto no está basado en lazos primordiales, en fundamentos naturales o es algo automáticamente dado (de ahí la etiqueta acerca de estas posturas como primordialistas), sino que se debe prestar atención al cómo se forman socialmente y a su condición histórica. Posiciones relacionistas, en cambio, aprecian la etnicidad y la identidad étnica como un atributo situacional, que es relativo a las relaciones sociales que establecen individuos y grupos. Se otorga así considerable atención a la acción de los individuos y grupos como agentes activos en la definición de sus identidades. Se ha discutido que aun cuando desde estas premisas se pueda dar cuenta de esa situacionalidad social de la identidad colectiva, no se logra explicar cabalmente los fundamentos y la dinámica de ellos. Llenando este vacío es posible apelar al postulado de que para entender los procesos étnicos e identitarios es necesario responder acerca de las relaciones de poder y de la historia de esas relaciones para que los sujetos sociales puedan definir e imponer legitimidad, o resistir y establecer identificaciones alternativas de identidad. Como puede advertirse de lo señalado más arriba, nos aproximamos más bien a esta última posición sin negar la eventual pertinencia de otras para responder respecto de casos particulares o aspectos de esos fenómenos. Lo que cuestionamos es su parcialidad y su incapacidad para aportar respuestas más completas. Autores de interés en estas materias, desde nuestro punto de vista, son Calhoun (1995, 1997), Comaroff (1995), Castells (1997), Melucci (1999) y Eriksen (1993).

entre otros) y de redes de sociabilidad y/o de comunicación que posibiliten la circulación de las representaciones que se forjan y se reciclan internamente. Se trata de comunidades sobre las que a veces se conforman identidades fuertes. El incremento explosivo durante las últimas décadas de grupos religiosos, movimientos étnicos, nacionalismos y regionalismos como fuentes de las que abrevan identificaciones consistentes e intensas, representa un dato de la causa de primera importancia para nuestro planteamiento. Agreguemos que portan variados signos ideológicos, así como estrategias políticas y cursos de acción igualmente diversos. Tienen en común su emergencia explosiva, la fuerza de las identificaciones y su relación con las transformaciones económicas, sociales y políticas de un mundo crecientemente globalizado.

Las reformas democratizadoras del Estado latinoamericano, reformas que a su vez forman parte de otras (como el ajuste estructural de la economía y la descentralización), todas dirigidas a instalar plenamente un modelo de desarrollo neoliberal, se acompañan, o coexisten, con innovaciones en el campo de la etnicidad y la pluralidad cultural. Un ambiente político y avances jurídicos importantes en el campo internacional no son ajenos a estos cambios. Por el lado indígena, una batería de argumentos pueden esgrimirse para entender la emergencia étnica latinoamericana. La mayoría son externos o contextuales. Sin duda, la arremetida del capital en una economía liberalizada sobre territorios y recursos indígenas es uno de ellos. La modernización de la agricultura y el retiro del Estado del apoyo sobre los pequeños productores, muchos de los cuales en nuestros países indígenas, son otros. En relación con la redefinición del Estado hacia una situación de prescindencia selectiva de los asuntos económicos y sociales, tiene lugar el término de la inclusión e integración social desplegada en las décadas previas y, con ello, se tornan un poco más difusos los significados de la ciudadanía. Adquieren importancia las tendencias polarizadoras de la aplicación del modelo económico, las que impactan con mayor fuerza relativa a los grupos indígenas. Se puede mencionar también el ambiente de liberalización política existente que favorece la organización y la expresión pública. En otro plano, la globalización cultural y la posibilidad de aprehensión intelectual y práctica de la diferencia étnica es otro as-

pecto a tener en consideración, especialmente en lo atinente al activo papel que le corresponden a las élites intelectuales y profesionales indígenas. Un entorno internacional muy favorable a los pueblos indígenas (jurisprudencia internacional protectora, visión de pobreza, de vulnerabilidad, asociación con conservación ecológica) es un factor de explicación indispensable. También en una arena internacional, tenemos una mayor visibilidad de los conflictos étnicos debido al término de una Guerra Fría cuya lógica de confrontación ideológica encubría problemas y demandas de otra naturaleza.¹⁴

Pero, los hay también internos. Como aquí se sostiene para el caso andino, la emergencia étnica entendida como conciencia de identidad/alteridad supone una mayor complejización de la sociedad y de los sujetos “étnicos” indígenas, y esto viene produciéndose sólo durante el último siglo y, en particular, la segunda mitad del s. XX. Intentaremos explicar brevemente lo anterior. En la historia andina regional las identificaciones colectivas con una categoría genérica, la de “indígena” o de “indio” sí estaban presentes; lo siguen estando de una manera transformada. Pero, las exodenominaciones de “indio” (desde visiones de superioridad) y la endodenominación de “indio” (en relación con evaluaciones de minusvalía) eran sinónimo de bajo nivel de progreso. Se inscribe por lo tanto en el campo semántico de la oposición civilización/barbarie, y no en la de una arquitectura social estamentaria de indio/no indio, como pudiera pensarse. Esta última esfera de significados es característica, hasta el s. XIX, de un sistema de relaciones neocoloniales (en tanto reelaboraciones republicanas de instituciones y relaciones propiamente coloniales). La primera mencionada se impone como criterio de demarcación, clasifica-

¹⁴ Entre otros, resulta provechoso consultar a Stavenhagen (1996 y 2001) para una revisión global de la “cuestión étnica” y los conflictos asociados que sacuden la geografía política mundial. En Bengoa (2000) se puede encontrar un resumen de la emergencia étnica latinoamericana. En Albó (1991 y 2002) encontramos un análisis y abundante información útil sobre estos fenómenos en la subregión andina (Perú, Bolivia, Ecuador y norte de Chile). Gundermann, Foerster y Vergara (2003), así como Bengoa (1999), son lecturas recomendables para informarse respecto del caso chileno. En Gundermann (2000 y 2003a) se puede revisar una presentación de los procesos aymara y atacameño en las regiones septentrionales del país.

ción y definición social más bien desde finales del s. XIX en adelante.¹⁵

Las definiciones sociales de los indígenas y respecto de lo indígena dejan de representarlos según imágenes corporativistas para ubicarlas, más bien, en esquemas donde la transitividad social es posible. El cambio social, la transformación cultural, la movilidad social son desde entonces imaginables. Puesto que son imaginables, pueden transformarse en proyectos vitales, familiares o individuales. Ello imprime a la vida social andina una flexibilidad nueva, desplegada por los hogares y los individuos. En una perspectiva sociológica, se trata de romper con la condición social de indio y el enclaustramiento geográfico; en una cultural, se promueve la apertura hacia la adquisición de capitales culturales y simbólicos más generales y estratégicos; en una codificación política se trata menos de la confirmación de un pacto social tradicional que de la afirmación de uno en torno al cambio y la inclusión ciudadana. La materialización del cambio depende ciertamente de condiciones externas, de un contexto histó-

rico y social favorable. Durante el s. XX este fue provisto por la inclusión social que a través de la educación, la aplicación de acciones de desarrollo, la integración territorial, entre otros, fueron promovidos por los gobiernos mesocráticos desde finales de la década del '30.

Una conciencia colectiva andina moderna quedó definida en los términos de la carencia (civilizatoria) y la demanda de inclusión y movilidad social regionales. En ella se elaboraron definiciones de identidad, alteridad y acción, así como la formación de demandas ante el Estado que tomaron el derrotero de la inclusión en la nación chilena. Recordemos que, además de una posición de carencia relativa de progreso, a los andinos se les apreciaba, paradójicamente, como extranjeros por la historia y la cultura. De una manera no previsible, en el contexto de las clausuras y presiones ejercidas por el gobierno autoritario durante la década del '80, y en un ambiente en que los discursos étnicos empezaban a circular activamente, la visión de sí mismos empieza a etnicizarse. Las diferencias socioculturales comienzan a codificarse según un paradigma de sentido nuevo (Gundermann 2000).

¹⁵ Respecto de los estudios sobre etnicidad e identidad étnica en el norte de Chile, podemos citar a Grebe (1986) y un trabajo de finales de la década de 1980 de Van Kessel (1992) y el inicio de postulados convergentes con los que aquí se siguen en González y Gavilán (1990). Más tarde, desde fines de la década de los '90 hasta ahora, el autor ha venido realizando junto a González H., una investigación del tema siguiendo una perspectiva de análisis multidimensional e histórica (Gundermann 1999, 2000, 2002, 2003a; González H. 1998 y 2000). Podemos destacar de estos últimos trabajos la condición cambiante del papel de la etnicidad. Primero, del neocolonialismo de una buena parte del s. XIX que culmina con el inicio de la incorporación social y la asimilación cultural, en concordancia con la constitución del Estado moderno sobre la zona y la formación de una economía capitalista de enclave. La política de la asimilación y la negación de la pertenencia étnica en tanto que símbolo del atraso, de la postración, de la falta de progreso y civilización acompaña el proyecto de inclusión social e incorporación ciudadana que se prolonga hasta inicios de la década del '70; con variaciones también sigue su curso bajo el gobierno autoritario. Hacia finales de los '80 un nuevo giro tiene lugar y la identidad étnica pasa de estigma a emblema público y a símbolo político de la multiculturalidad, un nuevo lenguaje político de fines de siglo. Es una modulación de la definición de las identidades étnicas que guarda una relación compleja con los fenómenos de globalización y de transformación de las economías y las sociedades de finales de siglo (Gundermann 2000). Para el caso atacameño, el trabajo más reciente sobre el tema es el de Gundermann (2002).

Bajo el paraguas del movimiento político por el retorno a la democracia a fines de los '80, se hace efectiva la participación de organizaciones aymaras y atacameñas en pro de demandas multiculturales y de desarrollo. Con el gobierno de la transición se promulga la Ley Indígena (N° 19.253), la que no recoge lo principal del reconocimiento multicultural demandado. No obstante, se crea una institucionalidad (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI) y las correspondientes líneas de acción y partidas presupuestarias. A partir de ese momento, desde el Estado y de dirigentes y profesionales de las organizaciones étnicas que pasan a la administración pública o que le prestan a ésta servicios para la ejecución de proyectos en la base indígena, se hace efectiva la irradiación de un discurso sobre la identidad étnica y la multiculturalidad. La modesta versión nacional de esa política es la de la "discriminación positiva" que consagra la Ley N° 19.253.¹⁶ La apelación a la identidad étnica

¹⁶ A pesar de su novedad y de los titubeos y altibajos con que han venido aplicándose medidas de política multicultural, algunos autores consideran que estamos ya en presencia de

permeabiliza, a partir de ese momento, las definiciones sociales en las comunas andinas; diversos aspectos de la acción colectiva se nutren de ellas, viejos o nuevos conflictos y fracturas sociales con su inclusión se tiñen de nuevas coloraciones y la condición indígena se erige en un factor o principio de acción y estructuración social. La identidad étnica tiene una importancia política variable según las comunas que se considere, pero es ya indudable que forma parte de los lenguajes políticos locales (junto con el desarrollo, la equidad social y otros valores de la cultura política andina) y, aparentemente, se quedará por largo tiempo.

¿El lenguaje de la identidad étnica es sólo de un recurso retórico, un recurso simbólico en la competencia política local o el posicionamiento social interno, o es algo más? Sin duda es un instrumento que en la actualidad se emplea fluidamente en los espacios sociales y políticos comunales andinos. Pero, es también mucho más. Por una parte, en un nivel más bien regional, étnico, da contenidos a lo que puede definirse como una identidad defensiva, una que surge como reacción, como respuesta a las presiones de la modernización, la globalización y el desarrollo económico neoliberal sobre la sociedad indígena. Pero, también se elabora de una manera más propositiva, como proyecto. Codificada como multiculturalismo, es también un lenguaje de los derechos colectivos, de los derechos especiales, del reconocimiento y la autonomía. Es la base de la demanda étnica al Estado y a la sociedad más amplia. Aunque se formula en términos más generales, ello no es ajeno a los espacios comunales. Tales derechos empiezan a ser traducidos a las realidades locales y a orientar ciertos cursos de acción. Por ejemplo, la promoción de la noción

del territorio atacameño no sólo está hoy vivamente presente en las dirigencias étnicas locales, sino que además se busca conciliar con una política local étnicamente informada. Otro tanto podría decirse respecto a la extracción de aguas subterráneas en la comuna de San Pedro de Atacama y en el altiplano de Putre, o de la desafectación de territorios de parques nacionales en áreas étnicas para abrirlos a la explotación privada.

Espacio social andino y campo comunal

Recordando la novedad histórica de los municipios andinos, debe suscribirse la idea que son espacios políticos en construcción. Lo son por la concurrencia de un sistema de relaciones sociales y de poder ya existente, originado en una historia en la que intervinieron factores locales e internos, así como externos (acción desarrollista estatal, regionalización de la sociedad andina, desarrollo de relaciones de mercado). Lo es también por la formación de las municipalidades, instituciones que empiezan a aglutinar en torno a ella o interponerse en el curso de acción de diversos agentes sociales locales, sus competencias, alianzas, oposiciones y conflictos. Lo es, asimismo, por la entrada de otros factores de peso: inversión privada extensiva en ciertos sitios, inmigraciones no andinas en otros, desarrollo de infraestructura y servicios de comunicaciones y transporte, la política multiculturalista oficial, el discurso étnico del movimiento, la continuidad de la acción desarrollista del Estado ahora mediada en parte por los municipios, etc. Los sistemas sociales locales están en transformación y la municipalización de esos espacios es uno de los factores de cambio y re-estructuración importantes. La novedad de estos se hace más ostensible si se los compara con los municipios de la Araucanía, donde el control de los gobiernos locales empieza a ser un objetivo estratégico de los movimientos mapuches.¹⁷ Otro tanto puede decirse de la situación de Isla de Pascua, de San Pedro de Atacama y de las comunas a lo largo de toda la región aymara. Pero, a diferencia de los casos andinos donde las estructuras políticas locales están en franca expansión desde situaciones de articulación débiles y participación poco activa en cuanto periferias interiores, en la región de la Araucanía la

un modelo de multiculturalismo latinoamericano (Assies *et al.* 1999; Van Cott 1995 y 2000). Este tendría por contenido central el reconocimiento, más bien retórico, de la condición multicultural de las sociedades y de los pueblos indígenas; el reconocimiento del derecho consuetudinario; las protecciones a la tierra y otros recursos indígenas amenazados por la expansión del capital y proyectos estatales; el reconocimiento de las lenguas indígenas y la promesa de una educación intercultural y/o bilingüe. Tales directrices se han visto confirmadas en reformas constitucionales, ratificaciones del convenio 169 de la OIT o la promulgación, como en Chile, de leyes específicas de fomento y protección. Se abre paso, paulatinamente, una visión del Estado como un ente que alberga una pluralidad de comunidades fundantes.

¹⁷ El símbolo de ello es el alcalde Adolfo Millabur en la comuna de Tirúa.

institución municipal, un sistema de poder local y formas definidas de dominio son de larga data. Tomó forma allí desde una estructura agraria recorrida por profundas divisiones etnoclasistas.

Resulta cómodo diferenciar en los espacios sociales comunales andinos varias esferas o ámbitos analíticamente separables entre sí, entendiendo que empíricamente la diferenciación es menos nítida. Por una parte, la de la economía y el mercado local en la que intervienen agentes y relaciones económicas (economías familiares aymaras y atacameñas, productores campesinos, formas de propiedad de la tierra, relaciones de producción, intercambio comercial, mercados de trabajo, entre otros). De otra, el plano de las relaciones sociales basadas en el parentesco y la comunidad, con sus sujetos y afanes (los hogares, la vida cotidiana, las sociabilidades, diversos aspectos de la reproducción y la coordinación sociales). Por último, la esfera política, la consideración de la comuna como un espacio o un campo sociopolítico donde los agentes sociales locales compiten, disputan, transan, acuerdan, convienen diversos intereses, particular o colectivamente representados. Estos intereses son políticos, en relación con la disputa de cuotas de poder político local, pero también son económicos, cristalizan en poder social y movilizan poder simbólico. Un aspecto central de la acción política es hoy la disputa por el control del gobierno local. En tanto los sujetos ejercen aquí derechos y atribuciones, este plano es también el de la conformación de la ciudadanía política realizada localmente. Con la democratización y, antes que eso, con la formación de los municipios andinos, los gobiernos locales, la autoridad edilicia y la propia institución adquieren una considerable centralidad como partícipes de la política local e incluso como organizadores de ella.

Esta forma de apreciar el municipio se basa en la noción de campo, extensivamente empleada por Bourdieu (1990, 1991, 1992, 1999). Según él, un campo es una red, una configuración de posiciones sociales y de relaciones entre estas posiciones, más o menos asimétricas y jerarquizadas. Expresa, entonces, una dimensión estructural. La naturaleza de las relaciones que se establecen entre posiciones sociales ocupadas por agentes determinados radica en la distribución de “especies de poder” o de “capital”, cuya posesión o adquisición reporta provechos específicos (bienes ma-

teriales, riqueza, poder, autoridad, influencia, legitimidad, reconocimiento, entre otros) a quienes las detentan en mayor medida. Acumulaciones diferenciales de tales formas de capital definen las relaciones que guardan entre sí los agentes sociales (dominación, subordinación, homología). Resulta ser, en esa medida, un campo de fuerzas en estado de tensión dinámica y un espacio de concurrencia y conflicto. Asumimos la premisa que los espacios sociales andinos reconfigurados y dinamizados por la municipalización y otras fuerzas que se hacen presentes durante las últimas dos décadas pueden ser provechosamente analizados mediante esta noción. Las posiciones sociales de un campo son ocupadas por agentes e instituciones relacionados que las reproducen y eventualmente transforman. Los agentes sociales partícipes de un campo en un momento dado son el resultado de su dinámica histórica y, a la vez, la fuente de su continuidad o transformación. En tal caso, no hay campo sin agentes, y tampoco agentes sin la propensión y capacidad de desarrollar acciones. Los esquemas subjetivos de percepción, apreciación y acción de los agentes (*hábitus* en la terminología que venimos siguiendo) nutren y dan forma a las disposiciones para la acción. Funcionan como principios generadores del interés de actuar y de las formas de actuar o estrategias de los agentes implicados en un campo. El *hábitus* dota al campo de sentido; los campos, a su vez, tienden a condicionar y estructurar *hábitus* por lo demás heteróclitos en cuanto a sus materiales de origen.

Hablamos de campo comunal andino y no de campo político comunal, debido a la relativamente poco desarrollada diferenciación y autonomía de las esferas sociales en los pueblos indígenas regionales. No obstante, privilegiamos una lectura política del campo comunal. Esta opción es a la vez empírica y metodológica: la municipalización del espacio social andino irradia y penetra hacia diversas esferas sociales, como venimos sosteniendo, lo que le otorga a la política local (las cuestiones del gobierno local, la acción de las organizaciones ante el Estado, la representación, la gestión de recursos, las relaciones con el Estado, los liderazgos, entre otros) una indudable centralidad a su desarrollo. Esta centralidad es a la vez una buena base de observación del despliegue de los agentes en los espacios sociales andinos y de las transformaciones que se están llevando a cabo.

Si el campo comunal es un sistema de posiciones que dinamizan agentes sociales andinos y extra andinos sobre la base de disposiciones a la acción heredadas, a la vez que actualizadas en el proceso de reorganización del campo durante las últimas dos décadas, es fundamental identificar esos agentes, el sistema de posiciones y relaciones que los unen y los separan, sus disposiciones y aquello por lo que se participa (las formas de poder y capital en juego), aquello por lo cual se involucran los agentes sociales cuyas relaciones forman el sistema del campo. Una observación atenta de tres dimensiones relacionadas resulta necesaria si se quiere reconocer hoy ese sistema de posiciones, sus agentes y dinámica. Primero, las divisiones sociales presentes en los espacios comunales andinos; segundo, los gobiernos locales y su dinámica y, tercero, la activación de la política del multiculturalismo en los espacios locales. Considerando estos temas se tiene una buena posibilidad de entender los aspectos a la vez objetivos y subjetivos, de sistema y agencia, de integración y conflicto, de continuidad y cambio, internos y externos, de lo estructural y lo local implicados en la conformación y dinámica del campo social andino contemporáneo.

La noción de división social la utilizamos, en el sentido propuesto por Valenzuela J. S. (1999), a la vez para denotar a aquellas rupturas sociales históricas de amplio alcance o “fisuras generativas”, y aquellas que tienen un carácter más contingente (divisiones sociales en sentido amplio). Empleamos esta noción aquí, entonces, como un punto de apoyo para la descripción de las relaciones entre agentes sociales conformados a través de procesos históricos locales.¹⁸ Las fisuras generativas serían aquellas divisiones sociales perdurables que tienen un papel importante en la estructuración de los espacios sociales locales, en la medida que dan origen a agentes sociales y a acción social concomitante con ellos. En torno a tales fisuras se producen alineamientos de sujetos, definiciones de propósito y acción, especificaciones de identidad, identificación, voz y movimiento. Las escisiones o divisiones de la sociedad y la política andina locales, por su par-

te, tienen un carácter más contingente o coyuntural y un papel de importancia en el dinamismo del campo comunal. En la medida que se sostengan en el tiempo y den origen a sensibilidades, a agregaciones perdurables de intereses y posiciones estructurales en el campo, las divisiones adquieren los atributos de una “fisura generativa”. En definitiva, son conceptos que responden a la necesidad de reconocer temporalidades y consecuencias distintas en la conformación del paisaje social andino ahora organizado por las comunas y sus municipios. Las transformaciones de la sociedad andina en pleno desarrollo sugieren, asimismo, que la formación de agentes, la dinámica de sus cambios y de su acción se hace crecientemente compleja.

Varios aspectos caracterizan la formación del campo comunal andino y la formación del espacio político como una dimensión del mismo. Para empezar, se debe atender a su formación. Los espacios locales andinos han cambiado desde periferias municipales sin mayor importancia práctica, a municipios que toman a su cargo diversas cuestiones que afectan decisivamente la suerte de los pobladores andinos que en ellos habitan. El antecedente de la relación entre población andina y municipio deja de ser el de indígenas pobres en los márgenes territoriales (cordillera, “interior”, etc.), con poca o nula participación en la gestión del municipio. En cuanto espacio sociopolítico, los municipios pueden definirse por el ejercicio de derechos y atribuciones políticas, como un ámbito de ciudadanía política localmente situado. La creciente actividad e incluso centralidad que están adquiriendo los municipios y la identidad étnica como recurso en la arena pública local le da al plano de la política una capacidad integradora y organizadora de primera importancia. De esta manera, las municipalidades andinas son ahora instituciones centrales en una acción del Estado más cercana a la población, relación que se hace más crítica a medida que los niveles de pobreza, como en el caso indígena nacional, son comparativamente mayores. Se trata ahora de comunas exclusiva o principalmente aymaras y atacameñas¹⁹ en las que sus habitantes van asu-

¹⁸ El concepto de “fisura generativa” por diferencia con el de “división social” favorece un análisis con énfasis o perspectiva histórica más definida y, en cualquier caso, distinciones respecto de fracturas sociales más contingentes.

¹⁹ La única comuna “atacameña” es San Pedro de Atacama. Se ha discutido bastante la formación de una comuna en el área interior de Calama, integrando a Ollagüe. Esta última ha pasado a ser la comuna quechua del país (la mayoría de

miendo una participación activa e interesada en función de demandas de modernización, de “diferencia” o identidad y de redistribución dirigidas al municipio y a los organismos sectoriales del Estado, como la CONADI.

La base social de la municipalización del espacio andino no es una sociedad tradicional. Las sociedades andinas de inicios del s. XXI son considerablemente más heterogéneas y complejas que en el pasado. Una sociedad así transformada y en transformación debe considerarse una condición para el surgimiento de sujetos individuales y colectivos de otro cuño que puedan participar en la competencia por el poder local, gestionarlo llegado el caso, crear y reproducir redes, conformar clientelas, efectuar transacciones políticas y actuar estratégicamente. Deberán poder producir la política interna haciendo intervenir lógicas andinas y reglas del juego locales nuevas, así como factores, fuerzas, intereses y condiciones normativas externas. A una política local que se complejiza aceleradamente corresponden, entonces, sujetos andinos que se ven impelidos a adquirir capacidades sociales y culturales para actuar ventajosamente en tales escenarios.

La figura de los mediadores políticos locales representa bien aquellos nuevos sujetos concurrentes en el espacio político comunal. Guardan algo de las formas tradicionales de representación y mediación hacia el Estado, pero son también bastante más que eso. Se ubican en dos niveles, correspondiendo uno a las localidades y bases comunitarias en las que individuos, familias y grupos canalizan demandas y facilitan la llegada de operadores y agentes políticos ubicados en niveles superiores.²⁰ Otro es el de los articuladores de intereses más amplios, con alcances comunales,

representando grupos y tendencias sin una base local específica, quienes comúnmente disputan cargos de representación. Si los primeros son los agentes de la competencia interlocalidades por recursos del Estado y los municipios, los segundos expresan más bien divisiones sociales y políticas amplias. Si los primeros mantienen un radio de acción que se limita a las comunidades de base, los segundos se movilizan por el control de decisiones y recursos que afectan conjuntos de intereses de mayor cobertura. Los primeros surgen desde la trama de las organizaciones de base comunitaria, tanto las propiamente locales como las translocalizadas. Son organizaciones que, por su parte, se asientan en las relaciones de parentesco y vecindad de grupos y redes sociales comunitarias o con ese origen en la medida que se encuentren, como es común, distribuidas sobre la geografía regional. Una fuerte identificación localista y la solidaridad colectiva, en tensión también por conflictos que no faltan y secesiones de facciones, grupos y familias, es un factor integrador de gran importancia. El segundo tipo de mediadores puede tener ese origen, o bien emerger cuando los juegos de intereses puján y obligan al surgimiento de representaciones más amplias. Estos últimos suelen ser los que controlan las relaciones partidarias, de hecho son los operadores políticos comunales. A veces no resulta claro si son agentes de partido o representantes de grupos e intereses comunales mediados por partidos políticos.

bién para constituirse en canal de llegada y coordinación de la acción estatal. La forma ejemplar de esta representación es la de las directivas de las Juntas de Vecinos. Distinto es el caso de los “emprendedores” con liderazgo y ascendiente sobre una comunidad, un grupo de parientes o una facción local que encabeza un proyecto o iniciativa de interés común. Su representación está sustentada en el reconocimiento de capacidades de emprendimiento. Por el carácter no rutinario y eventualmente excepcional y complejo de sus cometidos, es un tipo de dirigente menos estable. Aunque puede darse una transitividad hacia roles de representante local convencional, por lo general estos mediadores están en la última década pugnando por alcanzar el nivel superior de mediación política, o bien se dirigen hacia el desarrollo de actividades particulares. Por lo demás, el desempeño de su rol no carece de tensiones con el grupo de base y sustentación. El liderazgo aymara, en particular, está sometido a fuertes presiones desde la base y se sostiene en gran medida por el éxito en sus empresas y la capacidad de redistribución de sus beneficios. Se puede indicar, por último, que en ocasiones la frontera entre ambos tipos de mediadores es borrosa, poco nítida.

sus escasos residentes tienen filiación quechua de la aledaña zona López de Bolivia), lo que podría dificultar una eventual fusión con el área atacameña septentrional en el alto Loa. Por lo demás, en esta área la migración aymara desde la provincia de Iquique es notoria en Chiu Chiu y Lasana.

²⁰ Cabría reconocer dos tipos de agentes locales de mediación. Uno, más cercano a las formas tradicionales de representación local, o al menos heredero de ellas, surge desde la base no tanto por sus capacidades particulares, sino más bien por el cumplimiento de deberes con la comunidad. Es una representación no estable, más bien rotativa, que se resuelve entre quienes se advierten capacidades suficientes para representar, ante el municipio y organismos del Estado, demandas y problemas de la comunidad, así como tam-

Los agentes sociales particular o colectivamente considerados (económicos, sociológicos propiamente, culturales) que participan del espacio comunal disputan el acceso y control de las formas de capital que entran el juego político y social local. Entre ellos, recursos económicos locales (como el turismo en San Pedro de Atacama y en Putre, o el trabajo de carga en la aduana fronteriza de Colchane), recursos financieros estatales (inversiones, en especial las orientadas a infraestructura, la generación de servicios, los subsidios y asistencia), poder político y de representación en el gobierno local, control de recursos naturales a través del desarrollo de relaciones de propiedad (la demanda de titulaciones y territorios es elocuente al respecto), legitimidad social interna y credibilidad política interna y externa, etc. En términos generales, la constitución de sujetos colectivos, de identificaciones y cursos de acción se estructura en las sociedades andinas según “fisuras generativas” históricamente conformadas y escisiones o divisiones sociales o de la política local con un carácter más contingente. Las principales fisuras y divisiones detectadas son las que oponen al capital y a los grupos de interés locales (las inversiones mineras y sus demandas de aguas son el mejor ejemplo; también lo es con la industria turística en San Pedro de Atacama); a aymaras, atacameños y quechuas con no indígenas en zonas de atracción como San Pedro de Atacama donde la oposición entre “locales” y “afuerinos” es expresiva; a católicos de protestantes y neoindigenistas; a una comunidad histórica de otra; a linajes y facciones dentro de cada comunidad; a residentes de migrantes; a cabeceras políticas comunales entre sí (San Pedro y Toconao en San Pedro de Atacama, Cariquima e Isluga en Colchane, Camiña alto y “valle” en Camiña, Putre y Belén en Putre, etc.) y con comunidades periféricas (el sistema de satélites *ayllo* respecto de San Pedro); a localistas de indianistas; a autonomistas de integracionistas, y a jóvenes de adultos mayores y ancianos. Según podemos apreciar, el municipio andino representa hoy un ámbito institucional de importancia en el procesamiento de las fracturas y los conflictos sociales andinos, además de su elaboración en el ámbito intercomunitario, en el del faccionalismo intracomunitario, o en el de la relación comunidad/capital.

La democratización de las reglas del juego para el control de las funciones y recursos de los mu-

nicipios activa la formación o la reorganización y alineamiento de sujetos colectivos que establecen estrategias de acción según un sistema de reglas (marco normativo electoral y de representación). En esa gestación y reorganización los clivajes y divisiones sociales tienen importancia puesto que constituyen los principios con arreglo a los cuales los sujetos colectivos se conforman. Según lo que llevamos conocido, las divisiones más importantes que se han venido poniendo en acción a este respecto son las que separan cabeceras locales históricas entre sí y con periferias, y las variantes de la división entre locales y extrajeros (que no corresponde sólo a indígenas y no indígenas como en San Pedro de Atacama, sino que entre indígenas locales en oposición a inmigrantes como en Camiña). Se hace presente también aquella que diferencia entre generaciones (dirigencias y liderazgos de base campesina en tensión con aquellos nuevos más imbuidos de retóricas étnicas). Otros principios de segmentación y división suelen manifestarse saturando las anteriores más que adquiriendo modulaciones independientes.

La representación y la elección de autoridades locales deben canalizarse a través del sistema de partidos y someterse, por lo menos en parte, a demandas y estrategias políticas no dirigidas hacia las localidades, sino hacia la política provincial y regional. El juego político local articula, entonces, dos niveles de intereses, parcialmente autónomos entre sí, y excluye formas de representación independientes, extra partidarias. En estas condiciones, puede uno preguntarse hasta dónde estas restricciones tienen un impacto en la dinámica política local. De hecho, la tienen y con alcances no menores; por lo pronto, impidiendo la presencia en los gobiernos locales de comunas andinas de representantes de perspectivas etnicistas o “indianistas”. Pero, la vida política local es bastante más compleja y tiene muchos intersticios.

Las afiliaciones partidarias y las alianzas de carácter político formal tienen a veces un carácter doctrinario y partidario, pero normalmente se combinan con o decididamente adquieren un sentido estratégico en función de multiplicar las posibilidades de los sujetos (representantes, mediadores, concejales, líderes) partícipes del juego político. Esto vale para la competencia entre ellos, en los dos niveles en que hemos planteado la representación. Pero esto es también cierto para la rela-

ción entre representantes y representados a los cuales se debe canalizar información, recursos materiales y servicios si se quiere reproducir la base social de sustentación de la posición política que ocupan en el campo comunal. Las tensiones en este punto no son pocas y resultan de la convergencia y la necesidad de coordinación de diferentes ejes de fuerza: intereses y ambiciones personales, demandas y presiones locales, intereses sectoriales (étnicas, gremiales), políticas estatales, competencia político partidaria. En estas circunstancias, no son raros los cambios de afiliaciones partidarias, las alianzas informales fuera de acuerdos y pactos, las negociaciones en función de ventajas personales o de un grupo en detrimento de una estrategia de partido o alianza de partidos. Esta orientación múltiple de la acción política local posibilita relaciones y contenidos mucho más ricos y diversificados, como también conflictivos. Resulta también una manera de sortear, en parte, la camisa de fuerza representada por el sistema electoral que privilegia los pactos y una representación dual, dejando prácticamente fuera del juego a las opciones de representación autónomas de tipo local, sectorial o étnica. La infrapolítica tiene bastantes caminos oblicuos.

La identidad étnica en cuanto definición de categorías, grupos y fronteras colectivas con base en criterios culturales también organiza líneas de inclusión y exclusión de la acción del Estado en general y de los municipios en particular. Estipula las líneas de división más allá y más acá de las cuales son aplicables medidas de “discriminación positiva” que aplican organismos sectoriales del Estado (CONADI, Programa Orígenes, programas especiales de ministerios, etc.). En los espacios locales andinos las identidades colectivas son reelaboradas en sentido étnico y activadas desde la acción de organizaciones étnicas y, de manera quizá más eficiente, desde el propio Estado. Localmente se presenta como un recurso retórico de definición de una comuna y, también, como un argumento de apoyo a demandas sociales y pretensiones de legitimidad. En los espacios políticos locales con composición mixta, las representaciones de la identidad étnica recodifican divisiones y fisuras sociohistóricas, normalmente entre locales y afuerinos, o natales y extranjeros. Con arreglo a ella, desde una u otra facción se otorga significados, se establecen intereses y se organizan las relaciones y la acción colectiva, se

disputan las posiciones en los gobiernos municipales y se evalúa su acción.

Digamos, por último, que en presencia de movimientos sociales y una política multicultural más amplia, se entenderá que el municipio no agota los espacios de la política con sentido étnico. Circunscribe un plano de ella, no la abarca en su totalidad. Por lo demás, la relación entre uno y otro plano está cruzada por tensiones. Actores, orientaciones y demandas diferentes dificultan las posibilidades de una articulación de planos que, por otra parte, cada vez más se ve como importante y necesaria desde los movimientos étnicos. Pero, en esto también hay variantes.

Debido a la estrecha relación entre actores, intereses, demandas y conflictos locales con la forma y la dinámica de la política local, y debido, por otra parte, a las características del sistema electoral, la relación entre movimiento étnico aymara-atacameño y política comunal padece una doble limitación. Desde las demandas locales es el municipio y otros organismos del Estado a través del municipio que pueden encontrarse con más facilidad canales de salida y resolución de ellas. Salvo en el caso atacameño, no existe hasta ahora una relación resuelta entre el plano de las demandas étnicas y el de las localidades de base, donde priman planteamientos principalmente desarrollistas. En San Pedro de Atacama, la feliz convergencia en los últimos años entre movimiento étnico, organizaciones de base, representación étnica y alcaldía favorece una relación más o menos expedita. Ello no alcanza a los concejales, representantes de partidos y expresiones, a la vez, de fracciones y segmentaciones sociales que atraviesan la comuna. Esa convergencia no se da en el caso aymara donde un movimiento étnico de élite y urbano ha tenido complejas y conflictivas relaciones con organizaciones de base de distinto origen, pero con una común orientación hacia procesos de desarrollo. Por otra parte, desde la política partidaria, suele no haber diálogo ni alianzas adecuadas como para que la Concertación lleve al juego político local con posibilidades de éxito a líderes y miembros de los movimientos. Nuevamente, es en San Pedro de Atacama donde se ha construido una alianza entre un movimiento pro concertacionista y los partidos políticos de esta coalición, excluyendo variantes étnicamente más radicales.

Conclusiones

Hemos presentado un esquema de interpretación y los primeros resultados de una indagación de los espacios comunales indígenas andinos actuales, entendidos como realidades antropológicas en plena emergencia. Consideramos que sus propiedades centrales quedan definidas por una relación histórica compleja entre factores externos e internos procesados dinámicamente, en especial durante la última década. Hemos propuesto que los procesos de modernización de corte neoliberal recientes han tenido un impacto significativo sobre el espacio andino y las sociedades andinas contemporáneas. Lejos de considerarlos como grupos sociales tradicionales, los aymaras y atacameños (y quechuas en Atacama, y aymaras entre atacameños, y aymaras que ahora son quechuas) que enfrentan la modernización neoliberal emergen de los procesos de formación de la región resultante del ciclo salitrero y las repercusiones que ulteriormente acarrea la crisis de este ciclo. Se trata de grupos en que las modernizaciones del s. XX no han pasado de largo, a pesar de la imagen de enclaustramiento que sugiere su condición de habitantes de los Andes. Las transformaciones resumidas en el apartado correspondiente dan cuenta de los cambios que surgen de la relación entre la acción del Estado y el mercado, y las lógicas andinas que las procesan.

Ya con los gobiernos democráticos de la década del '60 e inicios de la del '70, y luego con el gobierno autoritario que los releva, se intensifica una preocupación por las zonas interiores andinas, lo que se expresa en la creación de municipios que, por la composición de su población, resultan principal o exclusivamente indígenas. La forma definitiva de tales municipios la adquieren desde 1979 con la reforma político administrativa de ese año, en relación con la cual, además, se incrementan sustancialmente las atribuciones de los gobiernos comunales (autoridades designadas por ese entonces). Los inicios de la política multicultural de los gobiernos de la Concertación en 1990 quedan marcados por la creación de la Comisión Especial de los Pueblos Indígenas (CEPI), política que debía expresarse desde la acción sectorial del Estado de manera convergente con la de los municipios sobre las comunidades aymaras y atacameñas. La democratización de la elección de autoridades locales se materializa

za a partir de 1992. Municipalización del espacio andino por parte de corporaciones reforzadas, democratización limitada de los gobiernos locales, implementación de una política multicultural restringida y conformación de sujetos étnicos que integran municipios y que son los interlocutores de la “discriminación positiva”, representan los elementos concurrentes para que los espacios sociales andinos adquieran dinámicas sociopolíticas que se encuentran en pleno desarrollo. De esta manera, la relación entre sociedad indígena, localidad y política se está redefiniendo rápida y extensivamente.

Un primer aspecto de esta redefinición es la municipalización de los espacios andinos, inspirada en su momento por principios geopolíticos. Antes de ello no fueron más que márgenes o periferias geográficas y sociales de comunas orientados hacia otros sectores de población en los pueblos del desierto y la costa. Las nuevas comunas no lo son sólo en cuanto nuevas jurisdicciones para el establecimiento de un ayuntamiento, sino también para el desarrollo de un buen número de prestaciones sociales, además de las regulaciones de la vida social local. Primero excluidos por una gestión autoritaria, pero luego de su democratización con una mayor participación de sus agentes sociales, estos municipios serán en lo sucesivo el eje vertebral de la formación de los espacios políticos locales andinos.

Las sociedades andinas de los espacios ahora municipalizados son considerablemente más heterogéneas y complejas que en el pasado y, por lo tanto, más dinámicas y recorridas por diversas tensiones y conflictos. Son más deslocalizadas, se encuentran parcialmente desagrarizadas, tienen mucho menos de campesinas que en el pasado, son socialmente menos homogéneas, culturalmente se pronuncian algunas diferenciaciones. La expresión política de esta realidad es correlativamente más diversificada. En relación con ello, es posible reconocer dos tipos de agentes que ejercen la mediación política local: unos en el nivel de las localidades y comunidades, y otros representando conjuntos de intereses más amplios. Tras unos y otros pueden advertirse las trazas de divisiones y fracturas sociales de larga data o en plena emergencia.

Una abigarrada serie de divisiones sociales estructura la formación de agentes sociales en alianza,

competencia y conflicto en el espacio comunal. Las líneas de clivaje que surgen de tales divisiones (comunidad/capital, indígenas/no indígenas, cabeceras/periferias, etc.) no sólo funcionan como parámetros para la definición de agentes sociales sobre el campo comunal; tienden también a definir las relaciones entre grupos, facciones, representantes y líderes en pugna por recursos, influencia, autoridad y legitimidad.

La política local tiene en esas divisiones sociales una de sus fuentes de estructuración. Los liderazgos, grupos en competencia por el control del municipio, organizaciones y dirigentes que pugnan por recursos estatales guardan una relación evidente con esas segmentaciones sociales. La democratización de los municipios que tiene lugar durante la década del '90 activa la competencia y pugna por la participación y control del gobierno local, su autoridad y recursos. La forma en que se organiza la pugna por el gobierno local

depende de dos grandes fuerzas concurrentes: desde abajo los grupos de interés andinos surgidos de la estructura social y sistema de actores reseñado; desde arriba los partidos y bloques políticos amparados por un sistema electoral binominal que favorece los pactos políticos. Los grandes perdedores son las opciones independientes, entre ellas aquellas con sentido étnico que no tienen cabida por decisión o segregación de los canales partidarios.

Finalmente, la relación entre actores y política local, por una parte, y movimiento social, por otra, tiene hasta ahora, salvo el caso de San Pedro de Atacama, un doble problema. El que deriva del sistema electoral que no permite la participación autónoma de los movimientos en la política local. El que deriva, también, de la diferente orientación e incluso discurso de las organizaciones locales y un movimiento de élite como el aymara.

REFERENCIAS CITADAS

- ALBO, X., 1991. El retorno del indio. *Revista Andina* 18: 299-366.
- 2002. *Pueblos indios en la política*. Plural - Cipca, La Paz.
- ANDERSON, B., 1993. *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Fondo de Cultura Económica, México D. F.
- ARANDA, X., 1964. San Pedro de Atacama. Elementos diagnósticos para un plan de desarrollo local, *Informaciones geográficas*, Años XI al XIV, pp. 19-61.
- ASSIES, W., G. VAN DER HAAR y A. HOEKEMA, 1999. *El reto de la diversidad: Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*. El Colegio de Michoacán, Zamora, Michoacán.
- BENGOA, J., 1999. *Historia de un conflicto. El Estado y los mapuches en el siglo XX*. Editorial Planeta, Santiago.
- 2000. *La emergencia indígena en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, Santiago.
- BOURDIEU, P., 1990. *Sociología y cultura*. Grijalbo, CONACULTA, México D. F.
- 1991. *El sentido práctico*. Ediciones Taurus, Madrid.
- 1992. *Réponses. Pour une anthropologie réflexive*. Editions du Seuil, París.
- 1999. *La distinción. Criterios y bases sociales del gusto*. Ediciones Taurus, Madrid.
- CALHOUN, C., 1995. *Critical Social Theory. Culture, History, and the challenge of difference*. Blackwell, Massachusetts.
- 1997. *Nationalism*. University of Minnesota Press, Minnesota.
- CARRASCO, A. M., 1999. Constitución de género y ciclo vital entre los aymaras contemporáneos del norte de Chile. *Chungara* 30: 87-103.
- CASTELLS, M., 1997. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol 2: El poder de la identidad*. Alianza Editorial, Madrid.
- 1999. Globalización, identidad y Estado en América Latina. En *Temas de desarrollo sustentable*, PNUD, Santiago.
- CASTRO, V. y J. L. MARTINEZ, 1996. Poblaciones indígenas de Atacama. En *Etnografía. Sociedades indígenas contemporáneas y su ideología*, J. Hidalgo, V. Schiappacasse, H. Niemeyer, C. Aldunate y P. Mege (Eds.), pp. 69-109. Editorial Andrés Bello, Santiago.
- COMAROFF, J., 1995. Ethnicity, nationalism and the politics of difference in a age of revolution. En *Perspectives on nationalism and war*, J. Comaroff y P. Stern (Eds.), pp. 243-276. International Studies in Global Change, Amsterdam.

- ERIKSEN, T., 1993. *Ethnicity and nationalism. Anthropological perspectives*. Pluto Press, Finlandia.
- FOERSTER, R. y J. I. VERGARA, 2000. Etnia y nación en la lucha por el reconocimiento. Los mapuches en la sociedad chilena. *Estudios Atacameños* 19: 11-42.
- 2001. Algunas transformaciones de la política mapuche en la década de los noventa. *Anales de la Universidad de Chile* VI Serie, 13: 71-113.
- FOLLA, J. C., 1989. Anthropologie economique d'une communauté paysanne du désert d'Atacama. Tesis de Maestría en Antropología, Universidad de Montreal, Montreal.
- GAVILAN, V., 1996. Mujeres y hombres en Isluga y Cariquima: Una aproximación a las relaciones de género entre los aymaras del norte de Chile. Tesis de Maestría en Antropología, FLACSO, Quito.
- GONZALEZ, H., 1991. Desarrollo organizativo y participación política reciente entre los aymaras del norte de Chile. En *Documentos de Trabajo*, Taller de Estudios Andinos (TEA), Arica.
- 1996. Características de la migración campo-ciudad entre los aymaras del norte de Chile. *Serie Documentos de Trabajo*, Corporación Norte Grande, Arica.
- 1997. La inserción económica de los migrantes aymaras en la ciudad: El trabajo como empresa familiar y la reproducción cultural. En *Actas del Segundo Congreso Chileno de Antropología*, Tomo I, pp. 315-324, Santiago.
- 1998. Apuntes sobre el tema de la identidad cultural en la Región de Tarapacá. *Estudios Atacameños* 13: 27-45.
- 1999a. La posición de aymaras chilenos y bolivianos en la estructura de tenencia de la tierra de los valles de Lluta y Azapa. *Serie Documentos de Trabajo*, Taller de Estudios Andinos (TEA), Arica.
- 1999b. Toconce: La transformación de un sistema agro-ganadero. *Estudios Atacameños* 17: 41-59.
- 2000. Identidad cultural aymara, nacionalidad y globalización. En *¿Hay patria que defender? La identidad nacional frente a la globalización*, pp. 263-275. Ediciones del Segundo Centenario (CED), Santiago.
- GONZALEZ, H. y V. GAVILAN, 1990. Cultura e identidad étnica entre los aymaras chilenos. *Chungara* 24-25: 145-158.
- GONZALEZ, H., H. GUNDERMANN y R. ROJAS, 1991. *Diagnóstico y estrategia de desarrollo campesino en la I Región de Tarapacá*, Corporación Norte Grande, Taller de Estudios Andinos (TEA), Arica.
- GONZALEZ, H., K. TABILO y F. VENEGAS, 1996. Las agrupaciones de residentes aymara urbanos en el norte de Chile: Adaptación a la ciudad y vínculos con las comunidades de origen. *Documentos de Trabajo*, Corporación Norte Grande, Arica.
- GONZALEZ, S., 1990. *El aymara de la provincia de Iquique-Chile y la educación nacional*. Ediciones Camanchaca, Taller de Estudios Regionales (TER), Iquique.
- 2001. *Hombres y mujeres de la pampa. Tarapacá en el ciclo de expansión del salitre (1880-1930)*, DIBAM – UNAP – LOM, Santiago.
- 2002. *Chilenizando a Tunupa. La escuela pública en el Tarapacá andino 1880-1990*. DIBAM - UNAP - LOM, Santiago.
- GREBE, M. E. 1986. Migración, identidad y cultura aymara: Puntos de vista del actor. *Chungara* 16-17: 205-223.
- GUERRERO, B. 1994. A Dios rogando... los pentecostales en la sociedad aymara del norte grande de Chile. Tesis Doctoral, Departamento de Antropología Cultural, Universidad Libre, Amsterdam.
- GUNDERMANN, H. 1996. Comunidad indígena y ciudadanía: la experiencia aymara en el norte de Chile. *Allpanchis Puthurinka* 46: 91-130.
- 1997. Etnicidad, identidad étnica y ciudadanía en los países andinos y el norte de Chile. Los términos de la discusión y algunas hipótesis de investigación. *Estudios Atacameños* 13: 9-26.
- 1999. Categorías de identidad en el discurso popular urbano del norte de Chile. *Estudios Atacameños* 17: 25-32.
- 1999 Ms. Identidades colectivas y resistencia étnica a megaproyectos de inversión: El caso del By Pass San Pedro de Atacama. Instituto de Investigaciones Arqueológicas y Museo (IIAM), Universidad Católica del Norte, San Pedro de Atacama.
- 2000. Las organizaciones étnicas y el discurso de la identidad en el norte de Chile, 1980-2000. *Estudios Atacameños* 19: 75-91.
- 2001a. Comunidad, sociedad andina y procesos socio-históricos en el norte de Chile. Tesis doctoral, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, México D. F.
- 2001b. Procesos regionales y poblaciones indígenas en el norte de Chile. Un esquema de análisis con base en la continuidad y los cambios en la comunidad andina. *Estudios Atacameños* 21: 89-112.
- 2002. San Pedro de Atacama: Procesos, actores, imaginarios. En *Retrato hablado de las ciudades de Chile*, Bernardo Guerrero (Ed.), pp. 47-62. LOM, DIBAM, UNAP, Santiago.
- 2003a. Las poblaciones indígenas andinas de Chile y la experiencia de la ciudadanía. En *Mapuches y aymaras. El debate en torno al reconocimiento y los derechos ciudadanos*, H. Gundermann, R. Foerster y J. I. Vergara (Eds.), pp. 19-104. Universidad de Chile, PREDES - RIL, Santiago.
- 2003b. La formación del espacio andino en Arica y Tarapacá. *Revista de Historia Indígena* 7: 87-138.

- GUNDERMANN, H. y H. GONZALEZ, 1995. Tierra, agua y sociedad atacameña, un escenario cambiante. En *Agua, ocupación del espacio y economía campesina en la región atacameña*, P. Pourrut y L. Núñez (Eds.), pp. 78-106. Universidad Católica del Norte, Institut Français de Recherche Scientifique pour le Développement en Coopération, Antofagasta.
- 1997. *Contribución a la historia de la propiedad aymara*. Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), Santiago.
- GUNDERMANN, H., R. FOERSTER y J. I. VERGARA, 2003. *Mapuches y aymaras. El debate en torno al reconocimiento y los derechos ciudadanos*. Universidad de Chile, PREDES - RIL, Santiago.
- ILLANES, M. A. 1993. El proyecto comunal en Chile (Fragmentos) 1810-1891. *Historia* 27: 213-329.
- KEARNEY, M., 1996. *Reconceptualizing the peasantry: Anthropology in global perspective*. Westview Press, Boulder.
- MARTINEZ, G., 1989. *Espacio y pensamiento. I Andes Meridionales*. Hisbol, La Paz.
- MELUCCI, A., 1999. *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. El Colegio de México, México D. F.
- MOULIAN, T., 1994. El municipio en el sistema político chileno. *Autodeterminación. Análisis histórico-político y teoría social* 12: 141-158.
- NUÑEZ, L., 1991. *Cultura y conflicto en los oasis de San Pedro de Atacama*. Editorial Universitaria, Santiago.
- SALAZAR, G., 1998. El municipio cercenado. La lucha por la autonomía de la asociación municipal en Chile, 1914-1973. En *Autonomía, espacio y gestión. El municipio cercenado*, G. Salazar y J. Benítez (Comps.), pp. 5-60. Lom - Arcis, Santiago.
- STAVENHAGEN, R., 1996. *Ethnic conflicts and the Nation-State*. United Nations Research Institute for Social Development, Londres.
- 2001. *La cuestión étnica*. El Colegio de México, México D. F.
- TUDELA, P., 1992. Transformación religiosa y desintegración de la comunidad aymara tradicional en el norte de Chile. Tesis Doctoral, Holos Verlag, Bonn.
- VALENZUELA, A., 1977. *Political brokers in Chile: Local government in a centralized polity*. Duke University Press, Durham.
- VALENZUELA, J. S., 1999. Reflexiones sobre el presente y futuro del paisaje político chileno a la luz de su pasado. Respuesta a Eugenio Tironi y Felipe Agüero. *Estudios Públicos* 75: 273-290.
- VAN COTT, D. L., 1995. *Indigenous peoples and democracy in Latin America*. St. Martin's Press, Nueva York.
- 2000. *The friendly liquidation of the past: The politics of diversity in Latin America*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- VAN KESSEL, J., 1987. Sanidad y salvación en el altiplano chileno. Del yatiri al pastor. *Cuadernos de Investigación Social* 21, CIREN, Iquique.
- 1989. *La iglesia católica entre los aymaras de Tarapacá; estrategia pastoral*. Editorial Rehue, Santiago.
- 1992 [1980]. *Holocausto al progreso. Los aymaras de Tarapacá*. Hisbol, La Paz.
- 1996. Los aymaras contemporáneos de Chile. En *Etnografía. Sociedades indígenas contemporáneas y su ideología*, J. Hidalgo, V. Schiappacasse, H. Niemeyer, C. Aldunate y P. Mege (Eds.), pp. 47-67. Editorial Andrés Bello, Santiago.