

V Congreso Chileno de Antropología. Colegio de Antropólogos de Chile A. G, San Felipe, 2004.

# **Reconstrucción social de los territorios indígenas. ¿De las ADIs a los TEALIs?.**

Roberto Santana U.

Cita:

Roberto Santana U. (2004). *Reconstrucción social de los territorios indígenas. ¿De las ADIs a los TEALIs?. V Congreso Chileno de Antropología. Colegio de Antropólogos de Chile A. G, San Felipe.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/v.congreso.chileno.de.antropologia/59>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/evNx/fY3>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# *Reconstrucción social de los territorios indígenas. ¿De las ADIs a los TEALIs?<sup>1</sup>*

Roberto Santana U.\*

## *Resumen*

Estudio de las condiciones y posibilidades de "reconstrucción social de los territorios indígenas", teniendo como tela de fondo la criticada ley para- indígena de 1993, la práctica indigenista de la CONADI, y el informe de la Comisión Verdad y Nuevo Trato. El autor comienza por un cuestionamiento de la "cultura burocrática" que impregna la institucionalidad chilena que trabaja con las sociedades indígenas locales. Este cuestionamiento se refiere a los principios directores o a la filosofía que sigue imperando en el campo del llamado ordenamiento del territorio, principalmente en su inadaptación a las particulares características del universo de las comunidades. Se destaca la importancia de la noción de transición a la modernidad que la sociedad indígena debería poder controlar, bien entendido bajo el supuesto de dotarse de una capacidad local de autogestión del desarrollo. El marco de reflexión está dado por las Áreas de Desarrollo Indígena (ADIs). La propuesta del autor se funda en una concepción "patrimonialista" del desarrollo local, que debería conducir a un continuum "territorio identitario - territorio proyecto", donde el verticalismo y el sectorialismo de la planificación impuestos por el Estado dan paso a la coordinación negociada y horizontal de los actores institucionales, comunitarios, asociativos y privados y donde los Territorios de Autogestión Local Indígenas (TEALIs) reemplazan a las burocráticas ADIs. Donde se crean verdaderamente las condiciones de una sustentabilidad posible del desarrollo.

Lo que voy a decir parte de la convicción personal que cualesquiera sea el carácter y la amplitud del reconocimiento constitucional y legal de los pueblos indígenas de Chile en los años que vienen, el destino de éstos va a jugarse principalmente en los niveles locales, en función de la capacidad que desplieguen para llevar a cabo un proceso de transición regulada hacia la modernidad. Esto supone que las comunidades, los individuos y los grupos asociativos se dotan de las herramientas, de los

métodos, de las estrategias y de los aliados indispensables para llevar a cabo una tarea que solamente ellos mismos pueden liderar con éxito.

Esta afirmación se funda en la experiencia histórica más reciente, no solamente chilena sino continental. Los límites de la acción del Estado chileno en zonas indígenas en la post-dictadura han quedado tan de manifiesto después de siete u ocho años de aplicación de la ley de 1993 y de funcionamiento de la CONADI que el gobierno del Presidente Lagos se vio obligado a reconocer que la conflictividad y la crisis persistente en la relación indígenas/Estado merecía el estudio de un "nuevo trato para los pueblos indígenas".

En realidad, mucho más que las limitaciones y los defectos de la ley existente, las tensiones que subsisten en las zonas mapuches ponen sobre todo en evidencia las fallas de una orientación oficial que no ha integrado suficientemente las implicaciones del tema de la diversidad en el desarrollo, así como también la ausencia de rigor y de coherencia de parte de las instituciones oficiales en la planificación y en su práctica de terreno. Todo ello se traduce en una fuerte ineficacia de los aparatos institucionales cuya lentitud e incoherencias burocráticas tienen que ver con la fuerte o excesiva centralización de las decisiones, con el autoritarismo reinante en la administración, con la falta de imaginación, con el verdadero matorral de reglamentaciones administrativas y legales y muchas veces con el desconocimiento de los textos y de la realidad. Todo ello forma parte de la "cultura burocrática" reinante.

Yo voy a retomar las críticas que se hacen al funcionamiento de los aparatos del Estado para, a partir de allí, proponer al debate un conjunto de proposiciones que a mi juicio permitirían avanzar hacia una concepción más realista y constructiva de las acciones de desarrollo en interés de los pueblos autóctonos.

---

\* Profesor-investigador de la Universidad de Toulouse-Le Mirail, Francia, y del Magister en Desarrollo Local y Regional, Universidad de Los Lagos, Osorno. Dirección: e-mail: roberto.santana@wanadoo.fr

## *1/ Poner la “cultura burocrática” en el banquillo de los acusados*

Creo que lo primero es llevar a cabo un cuestionamiento de fondo de al menos dos problemas cruciales que han sido revelados en la aplicación de la política oficial: uno, el de la concepción oficial dominante en la planificación del desarrollo indígena y, otro, el viejo problema de las coordinaciones institucionales. Creo también que ese cuestionamiento debe hacerse desde una perspectiva de desarrollo local, o si se prefiere, mirando a un desarrollo indígena territorializado, óptica que está estrechamente ligada a la gestión de las llamadas Áreas de Desarrollo Indígena (ADIs).

En la práctica local se descubren los ingredientes mayores que neutralizan hoy la acción del Estado en las zonas indígenas y que justifican una crítica conceptual en profundidad. En todas las zonas indígenas se pueden hacer constataciones similares y apreciar que el grado de desconfianza y de desafección hacia las instituciones públicas va en aumento. ¿Porqué? Porque en relación con los indígenas hay como una exacerbación del centralismo con su pretensión a todo controlar, de la imposición jerárquica, de la mistificación de las coordinaciones, de la demagogia participativa, y del sectorialismo en las acciones sobre el terreno. Hay que ver allí el resultado lógico de un sistema burocrático que por asegurar su propia conservación y para su propia justificación prioriza su presencia y sus múltiples e intrincados procedimientos internos, multiplica las exigencias formales e inútiles, y termina por perder completamente de vista los objetivos de los programas previstos, haciendo imposible toda intervención creadora de los propios sujetos del desarrollo. En la creación de algunas Áreas Desarrollo Indígena se comprueba la invención de enmarañadas entelequias en cuanto a instancias de mando y a organigramas jerarquizados<sup>2</sup>, como si el diseño primero fuese la neutralización de la acción del Estado y, lo que es más grave, como si se buscara quitar toda visibilidad a las comunidades y toda fuerza de decisión a los dirigentes indígenas locales. Ahora bien, todos sabemos que se puede criticar y denunciar hasta el infinito el modo de funcionamiento burocrático, así como reiterar indefinidamente la necesidad de la reforma del Estado y de la administración pública, pero hay que saber también que habrá pocas posibilidades de cambio si las críticas, denuncias y demandas no van acompañadas de un cuestionamiento de fondo que se ataque a las bases conceptuales sobre las cuales se ha erigido la cultura burocrática actual.

## *2/ Criticar un sistema de planificación fuera de época*

Lo primero que conviene criticar es la filosofía que impregna la planificación del desarrollo territorial en general en Chile y luego su inadaptación a las condiciones indígenas particulares.

Así, parece indispensable cuestionar el sistema de planificación manejado desde el Ministerio de Planificación y Cooperación, el cual en sus principios de base tiene la pretensión de querer ordenar el territorio como si estuviéramos aún en 1970, cuando el Estado era todavía el Gran Inversor y el Gran Patrón de la economía chilena, cuando por lo mismo los planificadores se hacían la ilusión de poder operar sobre el espacio nacional para crear un territorio con desarrollo “armónico” (como si la desarmonía o la diferencia no fuesen lo propio de la sociedad humana) o “equilibrado” (como si lo desigual y el desequilibrio no fuesen lo propio de la economía). Curiosamente nunca se habló de “territorios de la diversidad” o de “autogestión local”. Paralelamente a la emergencia del sistema de planificación y con el objetivo de facilitar la eficiencia del Estado centralista se crearon las primeras coordinaciones interinstitucionales. Todo ello tenía su lógica: en esa época, todas las propuestas venían del centro político y administrativo, lo que era considerado como normal pues era allí donde estaban los recursos. El problema es que con el tiempo, la institucionalidad se fue haciendo más densa y complicada y más difícil de coordinar y los mecanismos que se inventaron no dieron en general gran resultado.

Hoy estamos en otra realidad, puesto que el Estado inversor, rector y planificador de la economía ha cedido el paso a la empresa privada y a la economía de mercado. Hoy, el rol subsidiario del Estado remite la actividad de planificación central a los dominios complementarios, colaterales o derivados del proceso inversor y en particular al manejo geográfico de las políticas asistenciales. La pretensión de que el Estado planifica el territorio parece por lo mismo tan obsoleta como el fenecido modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Y es un signo de que el Estado tiene un fuerte retardo en su adaptación al vigor y al dinamismo del modelo neoliberal. Si es permitido hablar todavía de ordenamiento territorial parece evidente que esa función no debe venir “desde arriba”, desde el centro del Estado y que no será una tarea viable sino como resultado de propuestas aportadas por los diferentes actores públicos, privados y asociativos, operando e interactuando a diferentes escalas territoriales. Más todavía, el nuevo orden territo-

rial tendrá que aceptar e incluso promover la existencia de espacios de la diferencia, donde el desarrollo se produce valorizando la diversidad cultural, pero para ello quienes detentan las decisiones tendrán que asumir nuevos postulados, trabajar con otros paradigmas.

### *3/ Reemplazar la planificación centralizada por un proceso de “construcción social territorial”*

Por lo mismo, el enunciado del problema de la organización del espacio ha cambiado, y estamos hoy frente a una problemática que corresponde a la idea de **construcción social de los territorios**, entendiendo por tal un proceso que tiene que ver con los lugares, con lo local y con lo regional, es decir, con los niveles escalares donde las sociedades tejen sus entramados de relaciones y construyen sus patrimonios. La noción de “construcción social territorial”, que no es antigua pues aparece con la globalización contemporánea, tiene para las sociedades locales una significación estratégica puesto que no se trata simplemente de administrar la herencia del “construido histórico” transmitido por las generaciones pasadas, sino que en su esencia misma contiene la idea de proyecto social, de continuidad histórica e identitaria, de proyecto de modernización para sobrepasar la crisis del desarrollo y para eliminar la pobreza.

La noción de **construcción social de los territorios** conlleva la idea fundamental de coordinación y de negociación entre los actores locales y otros exteriores, quienes interactúan en un plano de igualdad en cuanto a vocación proposicional y en cuanto a la toma de decisiones. Este tipo de negociación exige de los actores una cierta capacidad estratégica que en el caso de poblaciones locales generalmente es inexistente y por eso es condición necesaria valorizar localmente los procesos de formación técnica y profesional. Ellos deberían conducir al desarrollo de una suerte de “cultura local de la estrategia” permitiendo a las poblaciones locales y sobre todo a los líderes indígenas a trabajar el nivel local con nuevas herramientas y sobretodo a concebir proyectos estratégicos viables, estrechamente vinculados a la tradición pero también a los procesos macro de la globalización. En el título de esta ponencia hemos empleado el término de **“reconstrucción social”** de los territorios indígenas para indicar que muchos componentes patrimoniales de los territorios étnicos, precarizados o perdidos por los procesos de la colonización interna, necesitan ser recuperados, reconstruidos o reinventados.

La puesta en primer plano del concepto de negociación entre actores significa también cuestionar la vieja noción de participación ligada a la época clásica del Estado todopoderoso, cuando éste, una vez decididas “desde arriba” las políticas y la programación “llamaba” a los sujetos a participar en la ejecución de proyectos que ellos no habían decidido ni contribuido a definir. Hoy, detrás de una especie de pseudo participación se esconde la autosatisfacción institucional. El uso y abuso actual del manoseado término de “participación” por los agentes institucionales es significativo, pues parece estar indicando que para mucha gente el cambio brutal de modelo macro-económico puede compatibilizarse con las viejas concepciones y con las viejas prácticas institucionales, de la misma manera que los viejos paradigmas pueden seguir siendo válidos, y que, por lo mismo, a nivel de la actividad del Estado todo está bien y en orden.

Esta conceptualización relativa al desarrollo territorial es diferente y en oposición de aquella que manejan el MIDEPLAN (centralización de la planificación) y las instituciones del Estado en general (centralización sectorial). Esta idea tiene un lazo de familia con la noción anglosajona de *governance*, eficaz en el nivel local, ofrece evidentes ventajas para negociar y operar en las condiciones de la economía liberal (independientemente que ella nos guste o no nos guste) y parece ser, por lo demás, la que más conviene a la problemática de las poblaciones indígenas y particularmente al tema de las llamadas Áreas de Desarrollo Indígena de que habla la Ley 19253.

### *4/ Identificar “construcción social territorial” con la idea de “autogestión local indígena”*

Nadie puede negar que en los conflictos, tensiones y malentendidos actuales entre indígenas y Estado chileno hay un fondo importante de reivindicaciones materiales, principalmente tierras y financiamientos, pero no hay que equivocarse! Lo que está en desarrollo y tomando cada vez más fuerza por el lado indígena es una demanda por grados o niveles de autonomía que permita a los hombres y mujeres de las comunidades y grupos asociativos asumir la gestión de su propio desarrollo en el nivel local y en sus lugares de vida, en primer lugar en sus comunidades. Es por ello que los liderazgos indígenas deberían tener interés en aceptar que la mejor traducción que puede hacerse hoy de sus demandas de

autonomía es precisamente una perspectiva de autogestión local.

Si del lado del gobierno existe la disposición de trabajar mejor en beneficio de los indígenas, creo que eso puede concretizarse en una orientación que signifique facilitar, promover y apoyar el desarrollo de la capacidad de autogestión de los grupos comunitarios. Pero tal política es difícil que se imponga si del lado oficial no se calibra suficientemente la complejidad del desafío al cual se enfrentan las sociedades autóctonas locales, si no existe una interiorización suficiente de la dinámica general en la cual están embarcadas todas las comunidades, si no se tiene una buena respuesta a estas dos cuestiones centrales: ¿En qué consiste esencialmente la confrontación tradición/modernidad? y **¿Cómo asegurar la transición indígena a la modernidad?**

La primera cuestión se centra en torno a las prácticas y a los conocimientos. Como se sabe, la característica de las sociedades tradicionales está en que las prácticas y los conocimientos se confunden, de manera que los grupos y los individuos disponen, o disponían, a la vez de la información funcional, indispensable a la acción para obtención de los bienes necesarios, y de la información reguladora indispensable para asegurar a largo plazo la interacción con el medio ambiente. De manera que la acción y la regulación están o estaban ligadas de una manera estrecha. El principio de modernidad viene a romper esta unidad, crea una fisura e instala las condiciones de la crisis durable, pues la comunidad no posee más la capacidad de la autoregulación (Raffestin, C., 1981).

Hoy, muchos de los nuevos mecanismos de la reproducción social dependen del exterior, es decir, de los componentes de la modernidad y de la globalización: la influencia de los factores exteriores es cada vez mayor pero los miembros de las comunidades no manejan por lo general esos conocimientos, esos modos de hacer ni las reglas del juego, porque ese exterior es un medio poco conocido y a veces hasta completamente desconocido. He aquí el verdadero desafío para los indígenas: recuperar la capacidad de la autoregulación perdida o en crisis, lo que significa dotarse de los medios para asegurar una **transición controlada a la modernidad**.

La primera conclusión que se deriva de las proposiciones anteriores es el imperativo de clarificar la intencionalidad de una eventual nueva política que podría salir de las recomendaciones de la Comisión, y para que las cosas sean claras desde el comienzo, la denominación de las ADIs debería evocar precisamente la voluntad de favorecer el reforzamiento de la capaci-

dad estratégica y de negociación de los actores indígenas locales, y en tal sentido habría que hablar no ya de ADIs sino de **“Territorios de autogestión local indígenas” (TEALI)** al interior de los cuales se realizarían los programas destinados a facilitar los procesos de desarrollo y de regulación de la transición indígena a la modernidad. Esta vocación de los territorios indígenas a devenir especies de laboratorios de experimentación social rompe con la actual concepción oficial de las ADIs (que en realidad es para continuar con el *Mismo* quehacer institucional de siempre) y resta pertinencia a las formulaciones que circulan en los medios oficiales respecto a los objetivos que deberían ser perseguidos en su interior, cuando hablan de desarrollo “armónico” de las comunidades, de desarrollo “diversificado”, etc.).

### *5/ Hacer del principio “patrimonial” el eje del desarrollo local*

La segunda conclusión, importante para la puesta en marcha de una nueva dinámica, es que habría que inventar un procedimiento o un sistema destinado a facilitar el diálogo y la negociación entre los actores locales e institucionales, ejercicio poco frecuente en torno a la gestación de proyectos estratégicos. Ese procedimiento debería permitir una ruptura con el verticalismo, con el quehacer sectorializado y con la pseudo participación que impregnan actualmente el sistema de planificación inventado para las ADIs.

¿Por qué no imaginar que tal procedimiento podría tener algo que ver con los pasos o etapas que han sido experimentados en otras partes del mundo con la aplicación de la así llamada *concepción patrimonial* del desarrollo local?, donde los patrimonios naturales o construidos socialmente (materiales e inmateriales) y su valorización pasan a constituir el eje sobre el cual se construyen las estrategias locales. Para no extendernos sobre el significado y el interés de los patrimonios en el desarrollo actual de las sociedades, bastaría con decir simplemente que esta noción hay que entenderla como el conjunto de los elementos materiales e inmateriales que contribuyen a mantener y a desarrollar la identidad y la autonomía de los individuos y de los grupos de individuos.

La definición anterior parece convenir perfectamente al caso del desarrollo local indígena. La idea de patrimonio se emparenta totalmente con la idea de tradición sobre la cual se asienta la identidad étnica. Ahora, si la tradi-

ción es ante todo un *mensaje cultural*, la cuestión del pasado es también una cuestión moderna, lo cual no hace más que rescatar el hecho de que los hombres han sabido siempre, a partir de segmentos de patrimonio cultural, inventar fórmulas de recomposición simbólica, técnicas y socio económicas.

La construcción autogestionaria del territorio local puede entonces fundarse sin riesgo sobre el patrimonio heredado: “*las dinámicas de construcción del patrimonio y del hecho tradicional consisten en actualizar, en adaptar, en reinterpretar los elementos venidos de la historia del grupo (conocimientos, destrezas) es decir, en combinar herencia e innovación, estabilidad y cambio, reproducción y creación, producir entonces un nuevo sentido social tomando apoyo sobre el pasado. El objeto patrimonial es así productor y reproductor de identidad y de unidad.*” (Bessiere, J., 2001, 49).

En suma, en cuanto testimonio de la historia de las costumbres, el patrimonio étnico significa una garantía identitaria, un orden constante en un cambio continuo y es por eso que la patrimonialización puede ser vista como mecanismo de dinamización económica y social de las comunidades.

En esta perspectiva se inscriben las reflexiones sobre la llamada *mediación patrimonial*, procedimiento que permite explorar pistas de coordinación entre actores basadas en la idea del *contrato*, cuya virtud está en valorizar el principio de ir más allá de las soluciones de corto y de mediano plazo para privilegiar un punto de vista que favorece el acuerdo sobre la visión de un futuro común, de lo que se quiere que sea la futura sociedad local. A nadie puede escapar que la concretización de tal objetivo, condición misma de “desarrollo durable”, pasa esencialmente por el diálogo, la coordinación y la negociación entre los actores.

La intervención mediadora estaría destinada a producir una estrategia de desarrollo sustentable con validez para el largo plazo. Ella debería permitir obviar momentáneamente los bloqueos ligados a las tensiones que dividen las comunidades y que impiden, por cierto, ponerse de acuerdo sobre lo inmediato, sobre el corto plazo. Quiero decir que el carácter de urgencia de los conflictos habituales no debería impedir la reflexión y el acuerdo sobre el largo plazo, sino más bien estimularlos.

Como puede apreciarse, estamos aquí en una *lógica invertida* en relación a la postura oficial puesto que según ésta, el proceso de planificación se construye a partir de las “demandas inmediatas”, el procedimiento habitual siendo un ejercicio de agregación de rubros a satisfacer y de calendarización de programas. En la op-

ción *patrimonial*, el primer nivel de resultados consensuales que se busca tiene que ver, por el contrario, con el futuro, o sea, con la orientación estratégica del desarrollo local, y ello debe ser el objeto de un *contrato entre las partes* para asegurar el paso siguiente, que consiste en ponerse de acuerdo sobre el mediano plazo, es decir, sobre los contenidos concretos de una programación para cuatro o cinco años en coherencia con la imagen-objetivo consensualizada y también para decidir sobre la creación de una *estructura de gestión negociada*. A la programación del mediano plazo debería seguir el establecimiento de las reglas que cada parte (comunidades, municipio, Estado, sector privado) se compromete a respetar. Esta normativa es crucial, tratándose en particular de la explotación de los recursos renovables, y no debe por ningún motivo ser subestimada. A ella debe seguir la creación de mecanismos o instrumentos indispensables en los diversos dominios (técnicos, económicos, institucionales, reglamentarios y fiscales).

## *6/ Inventar dos figuras jurídicas indispensables: un Mediador y un Coordinador Institucional*

En el procedimiento descrito el rol del mediador es clave pues tiene como función animar u orquestar un proceso de diálogo cuyos resultados esperados deben traducirse en la estrategia de largo plazo. Su función es complicada y a veces debe realizarse sobre un terreno relativamente minado por litigios y tensiones intra y extracomunitarios. Hay que insistir en la originalidad de la modalidad de trabajo colectivo del mediador con los actores, la cual permite alejarse del procedimiento de la participación clásica porque, al contrario, es en este proceso que se fijan las reglas del juego, y se decide de lo bien o mal fundado de una determinada propuesta. Las ideas estratégicas surgen “desde abajo”.

Ahora bien, el mediador, llamémoslo “estratégico”, es una figura jurídica por inventar, y los actores deben ponerse de acuerdo en su designación. Hay suficientes evidencias como para pensar que el Estado no tiene, a los ojos de los mapuches al menos, la legitimidad como para poder jugar ese rol o para designar unilateralmente al titular de la función; de manera que una instancia independiente debe ser buscada. Ella podría ser una Fundación o Corporación, que merezca la confianza de los indígenas por su reconocida honestidad y capacidad técnica y que sea aceptable para el Estado y los otros actores involucrados en la estrategia local. En última

instancia, se podría pensar que se inventa una fórmula jurídica *suis generis*: una suerte de entidad o Corporación de estatuto mixto, sometida al derecho privado, dotada de la suficiente autonomía como para asegurar la objetividad a todas las partes.

Pero no basta con el mediador, es indispensable buscar remedio al problema de las caóticas coordinaciones institucionales: un Coordinador Institucional parece indispensable. Se trataría de instituir una figura jurídico-administrativa, un actor institucional que debería servir de enlace, de negociador y de responsable del seguimiento de los compromisos y acciones de las diferentes Secretarías Ministeriales. A través de él se busca eliminar la cacofonía institucional que los indígenas entienden muy poco y soportan mal. Se trataría de una figura institucional que se crea *ad hoc* para hacer posible la convergencia y los compromisos institucionales hacia los "territorios indígenas de desarrollo" que sean creados. Sería el hombre clave de los "amarres" institucionales. Podría ser, por ejemplo, el nuevo rol de algunos responsables de la CONADI, a condición que esas personas y este organismo sean investidos de la autoridad indispensable y de nuevas atribuciones que los legitimen debidamente a los ojos de las otras instituciones públicas.

## *7/ Restringir al tamaño de microzonas la escala territorial de las ADIs (TEALIs?)*

Volviendo a las ADIs, lo primero que conviene preguntarse es el poder público quiere que ellas correspondan a una concepción de trabajo destinada a promover la autogestión indígena o si, por el contrario, se trata simplemente de definir un espacio más para el despliegue de las tareas sectoriales y rutinarias de las diferentes instituciones. Si es lo primero, dos cuestiones son de máxima importancia: el tamaño geográfico del área de programación y la estructuración simple del organigrama y de las instancias de responsabilidad y de decisión. El primer trabajo sería entonces revisar la extensión territorial de las ADIs. El ejemplo del Área "Jiwasa Orajé" aparece como una aberración: lo que se ha hecho es superponer a los niveles espaciales en que se ejecutan habitualmente las programaciones sectoriales, otro nivel espacial o territorial, que se subdivide según criterios técnicos, para continuar, esta vez con un grado mayor de complicación y dificultades, con el ejercicio de lo *Mismo*, es decir, la acción dispersa, desfazada y lenta

de las instituciones públicas. Dicho de otra manera, un enorme espacio dejado al ejercicio de las supuestas virtudes de las "coordinaciones" institucionales, independientemente de la larga historia de fracasos de esta fórmula, tan mítica como aquella de "participación". En el caso de la ADI citada, el territorio de la acción para-indígena cubre literalmente la provincia entera de Iquique, ella pretende poner en movimiento toda la trama institucional existente, pretende que todas las autoridades provinciales tienen que estar representadas en el organigrama y en las tomas de decisión, desde el gobernador para abajo. En cuanto a las comunidades, ellas importan menos y se diluyen negligentemente en las llamadas zonas ecológicas, o en las "áreas territoriales"...

En el caso de los mapuche-huilliches de Osorno se ha hablado de crear un Área de Desarrollo Indígena con todo el espacio provincial de la Cordillera de la Costa, yendo de la comuna de La Unión hasta Fresia, pasando por Purranque, San Pablo, Río Negro y San Juan de la Costa. Esto fue lo sugerido en un documento aprobado por la Junta de Caciques de la Butahuillimapu y confeccionado por la Fundación OCAC (demostrando que las organizaciones indígenas, de la misma manera que las Consultoras, no escapan a la impregnación de la cultura burocrática). Aquí lo que domina es la idea de identificar las áreas con antiguas jurisdicciones cacicales y con la moderna división administrativa en comunas. Ese vasto territorio presenta una tal diferenciación en el estado actual de explotación de los recursos naturales (en primer término las tierras cultivadas y el bosque), de historias organizacionales, de niveles socio-económicos y de capacidad de negociación de sus líderes, que reunir todo ello en una ADI no tiene ningún sentido, a no ser que se esté pensando en otra cosa...

A mi juicio, se trata por el contrario, de definir territorios que sean portadores de una coherencia social interna, donde a través del tiempo se han construido los patrimonios locales identificatorios de las comunidades, donde un conjunto de elementos crean un cuerpo diferenciado espacialmente, del cual participa un número más bien limitado de comunidades que intercambian con cierta frecuencia y que pueden entenderse entre ellas para potenciar el factor proximidad y poner en juego las sinergias creadas. La voluntad de algunas comunidades de construir algo en conjunto es entonces una condición más fuerte que cualquiera homogeneidad ecológica o cualquiera referencia a jurisdicciones pasadas o presentes. Por eso, en términos de tamaño de las áreas de intervención, la apuesta realista o pragmática debe ser

por micro-áreas o micro-zonas más que por provincias enteras o por extensos territorios “ancestrales” difíciles de definir operacionalmente, o demasiado heterogéneos en cuanto a la potencialidad de sus recursos, voluntad organizativa, capacidad estratégica y posibilidades de la acción colectiva. En un documento de trabajo acerca de un hipotético “modelo litoral” de desarrollo en la costa osornina de la comuna de San Juan de la Costa (Santana, R., 2001) he insistido en la gran diferencia de posibilidades estratégicas ofrecidas en el litoral, en la vertiente interior de la Cordillera de la Costa y en la pre-cordillera.

### *8/ Entregar a las regiones toda la responsabilidad sobre la creación y seguimiento de las ADIs (TEALIs?)*

Según la Resolución Ministerial que creó las ADI, la última instancia que decide de su creación normativa y seguimiento es el MIDEPLAN, mientras todos sabemos que en el modelo macro-económico actual, la práctica de ese Ministerio consiste en planificar la redistribución social vía programas asistenciales selectivos, más que ocuparse de desarrollo productivo o de reconversión económica de grupos o de territorios. Por lo mismo, su visión es corta, indiscriminada y sectorial, y no apropiada a la especificidad y complejidad que plantea el desarrollo local indígena. Es indispensable pensar las soluciones a la problemática indígena de otra manera que por la vía asistencial, remedio habitual para la marginalidad social.

La cuestionada experiencia centralista y sectorial de las instituciones públicas es contradictoria con el carácter marcadamente local que deberá asumir la transición indígena a la modernidad y todo indica que la instancia superior para decidir sobre la conveniencia y oportunidad de creación de las ADIs debería estar en los gobiernos regionales. El argumento es simple: el nivel local es el escenario en el cual los actores indígenas del cambio social interactúan o deben interactuar, mientras que la Región es la instancia que tiene la vocación por excelencia para ser la conductora de los procesos de construcción territorial o del ordenamiento del territorio. Es importante, por lo mismo, hacer la crítica de la voluntad del gobierno central, expresada en los documentos oficiales, cuando en relación con las ADIs considera a los gobiernos regionales a la misma altura o jerarquía que las instituciones sectoriales u otras entidades privadas

o públicas. No se ve en realidad ninguna justificación para que sea el gobierno central de Santiago quien oriente y asuma la conducción concreta del proceso de la reconstrucción social de los territorios indígenas, problema que debería ser tratado al interior de las estrategias regionales, a no ser que más allá de la inercia al cambio haya una intención política deliberada de erosionar y fragilizar todavía un poco más el proceso descentralizador, por ahora bastante estagnado. Por lo mismo los indígenas deberían tener el mayor interés en apoyar a los sectores que presionan por una mayor descentralización, desarrollando alianzas en el nivel regional y local para reforzar sus propios proyectos de autogestión local.

### *9/ Imaginar un organigrama simple para los TEALIs (ex ADIs?)*

En aras de la eficacia de las políticas y de las acciones, creo que a nadie escapará la importancia, de un montaje estructural muy simplificado para los “Territorios de autogestión local Indígenas”. Sin entrar en los detalles se podría imaginar un montaje con los siguientes elementos:

#### **Los interlocutores:**

- Las *comunidades* que tienen la voluntad de darse un proyecto de futuro común. Ellas nombran una Directiva o Consejo, destinado a ser la instancia de gestión legítima del área de desarrollo indígena. Por encima, no hay otra instancia indígena.
- La *municipalidad*, por la responsabilidad que tiene sobre los intereses locales.
- El *coordinador institucional*, quien asegurará la seriedad de los compromisos de las diferentes instituciones.
- *El sector privado*, cuando tenga presencia en el área.
- *El mediador*, cuya función será decisiva, trabajará con los demás interlocutores para la definición de la estrategia de largo plazo y la confección de los planes de mediano plazo. Podrá abandonar sus funciones solamente cuando se haya efectuado la puesta en marcha de la programación de mediano plazo.

El conjunto de estos interlocutores confeccionan una agenda de trabajo animada por el *mediador* y el resultado de sus esfuerzos es entregado al Gobierno Regional para su aprobación e inserción en la estrategia regional.

## *10/ Hacer del “diagnóstico estratégico” la cuestión crucial para el éxito de los TEALIs.*

Los “Territorios de autogestión local Indígenas” se crean para facilitar un proceso de construcción territorial de nuevo tipo, esperando que a través de este esquema las comunidades van a poder “reconstruir” sus territorios, generalmente empobrecidos y de tejido social precarizado, que en su interior van a poder crear una nueva cohesión social, y que allí tendrán lugar procesos de reconcentración de tierras, de reconversión productiva, de nuevas especializaciones económicas, o al contrario, de una actualización razonada de la diversificación económica.

La creación de un TEALI debería ser decidida por la Región cuando un grupo de comunidades se haya puesto de acuerdo para trabajar en común la elaboración de una estrategia de largo plazo. Esta estrategia debe construirse en torno a un “eje patrimonial promisorio” de desarrollo o sector patrimonial con fuerte potencial económico, sobre el cual se puede dinamizar la economía local teniendo la certeza de alcanzar una cierta sustentabilidad. Este “eje promisorio” debe permitir modernizar la economía local, instalarla en el mercado en condiciones de rentabilidad y determinar el orden y prioridad de los desarrollos complementarios o colaterales.

Como no se trata aquí de entrar en los detalles, sino de proponer algunos puntos considerados esenciales para el debate, no hablaremos de los procedimientos y métodos de programación estratégica, pero conviene insistir en la importancia de la fase inicial del proceso, esa que se llama el diagnóstico de la realidad. El diagnóstico indispensable a los TEALI no puede ser ese ejercicio banal y repetitivo que se ha instalado en el quehacer institucional y que da como resultado una suerte de repertorio de información, a veces sobre todo lo observable posible, pero donde no se ha invertido ningún esfuerzo reflexivo a lo largo de la encuesta, y que luego va a ser entregado a las instancias correspondientes para ser procesado mecánicamente en el nivel técnico de la planificación. El objetivo del *diagnóstico útil* no es esto, puesto que su tarea es muy precisamente descubrir entre los potenciales locales cuál puede ser ese “eje promisorio” a partir del cual construir una estrategia de futuro, de desarrollo durable. El diagnóstico útil para el montaje de los TEALI es entonces de nuevo tipo, no necesita hablar de todo sobre el área en cuestión, ni

describirlo todo, sino guiarse por algunas palabras claves para centrar la encuesta: *reconversión económica o productiva, articulación hacia afuera, valor agregado de los productos locales, venta de servicios*. En vez de un ejercicio en la dispersión, su realización y tratamiento exige la puesta en acción de un pensamiento sintético. La filosofía de este tipo de diagnóstico es su intencionalidad estratégica, contrariamente al diagnóstico banal o burocrático, desprovisto de imaginación e inapto a pensar lo local y lo global, lo identitario y lo multicultural a la vez.

## *Conclusión*

La intención del gobierno actual de diseñar una política de “Nuevo Trato” para los pueblos indígenas, crea a mi juicio un contexto propicio para el debate y las proposiciones. Las posibilidades de hacer avanzar las cosas tienen que ver con la relación de fuerzas indígenas/Estado, la cual en las condiciones de atomización endémica de las organizaciones indígenas y del “enquistamiento” en el Estado de un gran número de sus líderes es poco favorable a una inflexión importante de las políticas centralistas y burocráticas aplicadas hasta aquí. De todas maneras, las sociedades indígenas están condenadas a coexistir y a negociar el mejor *modus vivendi* posible, con la sociedad criolla chilena. Las nuevas estrategias serán el resultado de negociaciones entre todos los actores y por sus contenidos y objetivos deberán constituir verdaderos “proyectos de autogestión indígena”. Esta formulación representa seguramente la interpretación más realista que se puede hacer de las reivindicaciones muy generales y ciertamente ambiguas de la denominada autonomía étnica. La noción de autonomía indígena necesita ser traducida al lenguaje de los posibles y conviene abandonar la idea que ella es una suerte de poción mágica con la cual se resolverán todos los problemas de los pueblos indígenas. Algunos grupos comunitarios parecen haberlo entendido así y caminan ya sobre senderos innovadores en términos de la experiencia social y de la actividad económica: ecoturismo comunitario, proyectos étnico-culturales y otros, que vienen a subsituirse a la antigua economía basada en la pequeña agricultura hoy en crisis. Los nuevos textos legales así como los recursos y las prácticas institucionales deberían en el futuro converger en el apoyo y reforzamiento de tales procesos, favoreciendo la conversión de los territorios identitarios en “territorios/proyecto”.

## Notas

<sup>1</sup> Este texto ha sido redactado a partir de las notas preparadas para una intervención en el Seminario "Proyecciones de la política indígena en el contexto regional y nacional", que tuvo lugar en el Ceder (Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Local), Universidad de Los Lagos, Osorno, el 07/11/03.

<sup>2</sup> El número de instancias del AREA Jiwasa Oraje creadas según el Reglamento expedido por el MIDEPLAN es impresionante: Consejo Directivo del ADI, Comité Técnico del ADI, Consejo Territorial del ADI, Comités Territoriales de Área, Unidades Ejecutivas de Zona (UEZ), Comités Participativos de Apoyo a la Gestión (COPAG), Comité Zonal (COZ). Es igualmente fuera de toda racionalidad que el Consejo del Area esté compuesto de 22 personas, desde el Intendente de la Región hacia abajo, y que el Reglamento Interno del Consejo Directivo (un año de estudio) haya resultado un documento de 12 páginas...

## Bibliografía

- BARRUE-PASTOR, M. (édit.), 2004, *Forêts et Développement durable au Chili. Indianité Mapuche et Mondialisation*, Presses Universitaires du Mirail, Collection Paysages/Environnement, 2004, Toulouse, France.
- BESSIERE, J., 2001, *Valorisation du Patrimoine Gastronomique et Dynamiques de Développement Territorial*, L'Harmattan, Collection Logiques Sociales. Paris.
- OLLAGNON, H., 1989, "Une approche patrimoniale de la qualité du milieu naturel", in N. Mathieu et M. Jollivet (Dir.) *Du Rural à l'Environnement, la question de la nature aujourd'hui* L'Harmattan, Paris.
- RAFFESTIN, C., 1981, "Des mythes d'exorcisme ou à propos de l'éco-développement", pp. 203-216, in *Terrains vagues et terres promises*. PUF, Paris et Cahiers de l'IUED, Genève.
- SANTANA, R., 2001, *Los huilliches de Osorno y la gestión de un "modelo litoral" de desarrollo* (documento de trabajo), CEDER, Universidad de Los Lagos, Osorno.