

El estudio de las dinámicas territoriales en contextos indígenas: Lecciones y desafíos

Andrea Pinol y Cristian Leyton¹
Septiembre 2019

¹ Se agradecen los valiosos comentarios a versiones previas de este documento, de María Constanza Christian y David López.

Este documento es resultado del trabajo de Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural en el área temática de Conflictos socio-territoriales.

Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

This document is a product of the work of Rimisp – Latin American Center for Rural Development in the thematic area of socio-territorial conflicts.

We authorize the non-for-profit partial or full reproduction and dissemination of this document, subject to the source being properly acknowledged.

Cita | Citation

Pinol, A. & Leyton, C. (2019). El estudio de las dinámicas territoriales en contextos indígenas: Lecciones y desafíos., serie documento de trabajo N°256. Rimisp, Santiago, Chile.

Autores | Authors:

Andrea Pinol, © Magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile, Antropóloga por la Universidad Austral de Chile.

Cristian Leyton, Doctor en Política Social por la Universidad de Bristol, Reino Unido, Magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile, Trabajador Social por la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Rimisp en América Latina www.rimisp.org | Rimisp in Latin America www.rimisp.org

Chile: Huelén 10 - Piso 6, Providencia - Santiago | +(56-2) 2236 4557

Colombia: Carrera 9 No 72-61 Oficina 303. Bogotá. | +(57-1) 2073 850

Ecuador: Pasaje El Jardín N-171 y Av. 6 de Diciembre, Edif. Century Plaza II, Piso 3, Of. 7, Quito | +(593 2) 500 6792

México: Tlaxcala 173, Hipódromo, Delegación Cuauhtémoc - C.P. | Ciudad de México - DF | +(52-55) 5096 6592 | +(52-55) 5086 8134

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	1	
SUMMARY	2	
1. Introducción	3	
2. Estructura productiva y pueblos indígenas.....	6	Elimi
3. Coaliciones territoriales, agencia indígena y desarrollo	16	Elimi
4. Institucionalidad en contextos territoriales indígenas	23	Elimi
5. Conclusiones	31	Elimi
6. Bibliografía	34	Elimi

El estudio de las dinámicas territoriales en contextos indígenas: Lecciones y desafíos

RESUMEN EJECUTIVO

A través de sus investigaciones sobre las dinámicas territoriales en América Latina, Rimisp ha constatado que en una parte considerable de los territorios que se encuentran rezagados en términos de su desarrollo, los pueblos indígenas representan un porcentaje importante de la población. Se trata de un grupo que presenta notorias brechas en varias dimensiones del desarrollo respecto de la población no indígena, tanto en zonas rurales como urbanas. Esta evidencia ha motivado la revisión de investigaciones realizadas en territorios indígenas, con el objetivo de sistematizar y visibilizar cómo las estructuras productivas de los territorios que habitan, su capacidad de agencia y los arreglos institucionales presentes en los territorios afectan sus posibilidades de desarrollo.

En relación con la estructura productiva, las actividades extractivas tienden a concentrarse en zonas rurales que incluyen territorios indígenas, y han sido motivo recurrente de conflictos socioambientales y etno-territoriales, dejando entrever diferencias considerables entre las concepciones del desarrollo que tienen los distintos pueblos. Al extractivismo, se suman los conflictos históricos que mantienen los pueblos indígenas con los Estados por las demandas de reconocimiento de sus derechos territoriales y su autodeterminación.

La capacidad de agencia de los pueblos indígenas, por otra parte, se encuentra fuertemente limitada por una serie de brechas históricas en salud, educación, acceso a servicios, trabajo, ingresos, representación y participación política, que los deja en peores condiciones para integrar coaliciones sociales que impulsen cambios a través de proyectos de desarrollo territorial o para incidir directamente en las decisiones que afectan sus territorios.

Finalmente, lo que se observa en la región es una institucionalidad débil y falta de capacidades estatales para el diálogo interétnico; pocas garantías para el ejercicio de sus derechos territoriales; débiles modelos de gobernanza sobre los recursos naturales; concentración del poder político y económico en las elites; y políticas públicas orientadas al desarrollo de activos individuales y no a transformar dinámicas territoriales.

Palabras clave: desarrollo, pueblos indígenas, diálogo interétnico, dinámicas territoriales.

SUMMARY

Through his research on territorial dynamics in Latin America, Rimisp has found that in a considerable part of the territories that are lagging behind in terms of their development, indigenous peoples represent a significant percentage of the population. The indigenous people are a group that presents notable gaps in various development dimensions compared with non-indigenous population, both in rural and urban areas. This evidence has motivated the review of research carried out in indigenous territories, intending to systematize and make visible how the productive structures of the territories they inhabit, their agency capacity and the institutional arrangements present in the territories influence their development possibilities.

Concerning the productive structure, extractive activities tend to concentrate in rural areas that include indigenous territories, and they have been a recurring motive for socio-environmental and ethno-territorial conflicts, suggesting considerable differences between the conceptions of development that different indigenous peoples have. To this is added historical conflicts that indigenous peoples maintain with the States by the recognition demands of their territorial rights and their self-determination.

The agency capacity of indigenous peoples, on the other hand, is strongly limited by a series of historical gaps in health, education, access to services, work, income, representation and political participation, which leaves them in worse conditions to integrate social coalitions that promote changes through territorial development projects or to directly influence the decisions that affect their territories.

Finally, the region shows a weak institutionality and lack of state capacities for interethnic dialogue, few guarantees for the exercise of their territorial rights, weak models of governance over natural resources, concentration of political and economic power by elites, and public policies oriented to the development of individual assets instead of transform territorial dynamics.

Keywords: development, indigenous peoples, interethnic dialogue, territorial dynamics.

1. Introducción

La cuestión indígena, como asunto de interés público en su versión contemporánea, puede rastrearse desde inicios de la segunda mitad del S. XX. Entre los antecedentes que dan cuenta de ello, se encuentra el Primer Congreso Indigenista Interamericano de 1940 y el Convenio 107 de la OIT de 1957, que plasmaron las ideas de una parte del movimiento indigenista de la época que se volvieron dominantes acerca de los indígenas y sus problemas. Para entonces, se extendió la idea de que las principales cuestiones que afectaban a la población indígena se relacionaban con su marginación social, su exclusión del progreso, su retraso en términos de desarrollo y la inminente desaparición de sus “rasgos culturales”². Situación frente a la cual los Estados y la comunidad internacional debían responder facilitando el tránsito de los indígenas hacia la modernidad y el desarrollo, al cual también tenían derecho. Esta visión integracionista del indigenismo oficial (CEPAL, 1995; López et al., 2016) impregnó las políticas públicas durante toda la segunda mitad del S.XX y varios de sus rasgos se mantienen presentes en las políticas públicas actuales.

La integración como fórmula para resolver la problemática indígena, subsumió por varias décadas su especificidad en la cuestión campesina primero y de manera más reciente en la cuestión sobre la pobreza y el desarrollo; agudizando los problemas que arrastraban las sociedades indígenas por siglos, asociados principalmente a las sucesivas olas de despojo territorial de las que fueron víctimas (CEPAL, 2014) y a la amenaza etnocida de un largo historial de políticas de asimilación cultural forzada³. Cabe destacar, sin embargo, que durante el período de la cuestión campesina, centrada en la desconcentración de la propiedad agraria⁴, se generaron condiciones para que los indígenas comenzaran a articular sus demandas en torno a la recuperación de tierras, aun cuando estas formas organizativas se dieron en el marco general de una política que los asimilaba cultural y políticamente.

² Rasgo cultural, o rasgos culturales, es un concepto que proviene de la antropología y hace referencia a las unidades o partes identificables de una cultura, tales como el idioma, la tecnología y los objetos que se producen, las creencias, etc. A pesar de las controversias teóricas o conceptuales que puedan darse en el campo de la antropología contemporánea, se utiliza el concepto puesto que es el que mejor interpreta las preocupaciones expresadas en el contexto al que se hace referencia.

³ Por asimilación cultural se entiende el proceso a través del cual un grupo étnico o sociedad dominante integra a otro minoritario, el que pasa a adoptar o incorporar la cultura del primero. Se distingue, por lo general, entre procesos en los que la integración se da naturalmente producto del contacto permanente y de la aceptación a ser integrados, como en el caso de los inmigrantes; y aquellos en los que la sociedad dominante fuerza u obliga al que no lo es a adoptar su cultura a través de distintos mecanismos como la guerra, la censura o la imposición del sistema escolar, como ha ocurrido con los pueblos indígenas. Se trata de un concepto ampliamente difundido en campos de estudio sobre migraciones y minorías y conflictos interétnicos. En el caso de Chile, por ejemplo, el Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato creada en el contexto de la política del mismo nombre para abordar la situación de los pueblos indígenas, utiliza el concepto de “asimilación forzada” para referirse al período de sometimiento militar y cultural de los indígenas al Estado.

⁴ Durante el s.XX se produjeron reformas y contrarreformas agrarias de intensidad y características variadas en 14 de los 19 países latinoamericanos: México, Bolivia, Guatemala, Chile, Perú, Nicaragua, El Salvador, Brasil, Venezuela, Ecuador, Colombia, Honduras, República Dominicana y Paraguay. Procesos en los que los pueblos indígenas, concentrados para entonces mayoritariamente en zonas rurales, no estuvieron ausentes. Por el contrario, en muchos de ellos, fueron protagonistas.

Ante el fracaso de las políticas integracionistas para responder a los problemas de las sociedades indígenas (López, et al., 2016), a partir de la década de 1970 comenzaron a tomar fuerza las ideas del etnodesarrollo dentro del movimiento indigenista. Estas ideas, centradas en el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de los países y en la justeza de las reivindicaciones de los indígenas, buscaban impulsarlos a establecer sus propias prioridades de desarrollo (CEPAL, 1995). Si bien el etnodesarrollo mantuvo algunos tintes paternalistas propios del indigenismo, alusivos principalmente a la baja presencia y participación de los propios indígenas en los espacios en los que se discutían estos asuntos -predominantemente académicos e institucionales-, comenzó a prestarle atención a cuestiones largamente invisibilizadas por el indigenismo oficial. Algunas de estas ideas sintonizaron rápidamente con las aspiraciones de las sociedades indígenas y fueron centrales en la agenda indígena que inició el S.XXI y que se resumen en la reivindicación del derecho a la autodeterminación y al territorio (Vergara y Gundermann, 2016).

A la legitimación de las ideas de autodeterminación y de derechos territoriales en espacios de elites influyentes y a la experiencia acumulada de organización indígena en el marco de la cuestión de la propiedad agraria, se sumaron durante las décadas de 1980-1990 una serie de acontecimientos y factores que posibilitaron la articulación del movimiento indígena. Los procesos de recuperación de la democracia tras largos períodos dictatoriales en varios países latinoamericanos, que vinieron acompañados de la cooperación internacional para el desarrollo; el fenómeno de la globalización y la rápida penetración de la internet; la mediatización de los problemas ambientales potenciados por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación; el giro ambiental y de defensa de los derechos de minorías en los organismos multilaterales; fueron condiciones de posibilidad para que se comenzara a articular el movimiento indígena contemporáneo en América Latina (Echeverri, 2004; Gómez, 2007; Clifford, 2013).

Es en este escenario en el que nace el Convenio 169 de la OIT en 1989, que reemplazó al Convenio 107, y que reconoció por primera vez la existencia de los pueblos indígenas como tales, así como la legitimidad de sus reivindicaciones, largamente postergadas por el indigenismo integracionista y desarrollista, entre ellas, el derecho a autodeterminarse (CEPAL, 1995; García Hierro, 2004 [2001]; Vergara y Gundermann, 2016; López et al., 2016). Durante este periodo, el trabajo de organismos internacionales, supranacionales y de organismos no gubernamentales en el marco de las agendas modernizadoras y desarrollistas impulsadas por los organismos multilaterales se hicieron intensivos. Y el movimiento indígena comenzó a establecer alianzas y a confluir con las narrativas de estos nuevos actores, en tanto parte de una nueva estrategia para posicionar sus asuntos en las agendas políticas e institucionales de sus respectivos países y a nivel internacional (Gómez, 2007; Echeverri, 2004).

En la actualidad, 13 estados latinoamericanos han reconocido a los pueblos indígenas constitucionalmente o a través de leyes de menor rango, y 14 han ratificado el Convenio 169⁵. Sin embargo, en la mayoría de los casos, el cumplimiento de las disposiciones del Convenio es deficiente en su implementación y no alcanza los estándares previstos (Aylwin, 2002; CEPAL, 2014), puesto que el reconocimiento y, especialmente, la garantía de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, choca con los intereses que tienen los estados latinoamericanos sobre los recursos asociados a los territorios indígenas, los que son parte consustancial de los mismos, pero también del modelo

⁵ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela

extractivista predominante en la región. Por lo que el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas se ha transformado, en palabras de García Hierro (2004[2001]) en un “esqueleto sin sustancia”.

Sobre este nuevo marco internacional de protección de los derechos de los pueblos indígenas, se inició también una etapa de institucionalización –se podría decir, más moderna- de los asuntos indígenas y de desarrollo de políticas públicas orientadas por sus lineamientos. Es así como en la actualidad se pueden reconocer una serie de instituciones de diversa naturaleza y jerarquía, y un número considerable de normas y políticas con distintos niveles de avance, surgidas en la década de los noventa, las que se caracterizan, no obstante, por su dispersión y, la mayoría de las veces, por sus lógicas contradictorias (García Hierro, 2004 [2001]; Fondo Indígena, 2006; Rimisp, 2010; Corfo-Rimisp, 2018; Corfo-Rimisp, 2019), pero, principalmente, por la ausencia de diálogo interétnico entre los estados y los pueblos indígenas (García Hierro, 2004 [2001]). Lo que ha redundado en mejoras parciales en términos de acortamiento de brechas, pero también en el mantenimiento y, en algunos casos, la agudización de los principales problemas, de naturaleza etnopolíticos.

Por último, ante la ausencia de un diálogo interétnico genuino, los pueblos indígenas se han apropiado estratégicamente de los marcos y definiciones (culturalismo, comunitarismo, ecologismo) de sus principales aliados (organismos multilaterales y ONG) en una suerte de “sincretismo estratégico” (Albert, 2004:226) para legitimar su propia existencia, sus demandas e introducirse en las agendas políticas de las que han sido históricamente excluidos (Gómez, 2007). Tal como menciona el sociólogo Yvon Le Bot,

“La importación de estos referentes discursivos a la expresión política indígena y su articulación con las fuerzas de apoyo no gubernamentales del movimiento indígena parecen clásicas en América Latina” (Le Bot 1994, citado en Albert, 2004:236).

Sin embargo, como aclara James Clifford,

“(…) ninguna de las sociedades en cuestión está exenta de fricciones internas, elementos discrepantes y disputas sobre la autenticidad y la pertinencia. En esto se asemejan a cualquier otro grupo social movilizado” (Clifford, 2013).

En este marco, este documento busca dar cuenta de la evidencia acumulada por Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural a través de sus estudios sobre las dinámicas territoriales en contextos indígenas. Con el propósito de poner en discusión cuestiones relativas a las posibilidades de desarrollo de estos pueblos en América Latina, en el marco general de los problemas que enfrenta la región en materia de inclusión y sostenibilidad; y, en particular, del aumento sostenido de los conflictos socioterritoriales asociados con el acceso y uso de los recursos naturales y de las externalidades negativas que generan ciertas actividades económicas presentes en sus territorios (Rimisp, 2019b).

Teniendo en cuenta que las dinámicas territoriales resultan de la interacción particular entre una serie de factores, y que el análisis de estas interacciones ayuda a comprender ciertos patrones de desarrollo de los territorios (Rimisp, 2012; Berdegué et al, 2012; Berdegué y Modrego, 2012; Rimisp 2014, 2016), resulta central abordar cada uno de ellos y la forma en cómo éstos se relacionan entre sí en cada territorio en particular. Dichos factores son: i) La estructura económico productiva del territorio (entendida como arreglos sociales y económicos muy arraigados), que determina las oportunidades laborales y de trabajo por cuenta propia, pero también incide sobre la sostenibilidad

ambiental, las oportunidades para grupos excluidos (indígenas, mujeres y jóvenes), el acceso a bienes y servicios, entre otros factores claves para el desarrollo; ii) los actores presentes en el territorio, su capacidad de agencia y de coordinación en pos de un conjunto de objetivos compartidos; y iii) las instituciones y reglas del juego formales e informales (entendidas como arreglos estables que estructuran la interacción y organización social).

A la luz de este enfoque, el texto se organiza en base a estas tres dimensiones. Así, en una primera parte, se entregan antecedentes generales sobre las economías latinoamericanas y sus características comunes observables en la región, poniendo atención en cómo se inserta en ellas la población indígena; para abordar luego la cuestión de la tierra y el territorio, entregando algunos elementos teóricos que pueden resultar de interés por los desafíos que genera su aplicación práctica, tanto en el ámbito de la investigación aplicada como en el de las políticas públicas. Cierra el capítulo, un análisis breve de las implicaciones entre tierras, territorios y “recursos naturales”, con énfasis en la gobernanza de estos recursos. La segunda parte se centra en las limitaciones que deben enfrentar los pueblos indígenas para desplegar su capacidad de agencia, dando cuenta principalmente de las brechas que los afectan en mayor grado, siendo éste uno de los ámbitos más explorados por Rimisp hasta ahora, y las posibilidades que tienen -dada esta acumulación de desventajas- de participar en coaliciones territoriales transformadoras. La tercera parte del documento, además de plantear algunos de los elementos característicos de la institucionalidad formal e informal en contextos territoriales indígenas, se hace cargo de las implicaciones que tienen para la institucionalidad y para las políticas públicas los antecedentes vistos en los apartados anteriores, teniendo en perspectiva el interés de Rimisp por promover arreglos institucionales que posibiliten dinámicas territoriales inclusivas y sostenibles, por lo que su foco es más prescriptivo y menos analítico. Cierran el documento algunas consideraciones para ser tomadas en cuenta por quienes trabajan materias relacionadas con el desarrollo de los pueblos indígenas o tienen interés de aventurarse en ello.

2. Estructura productiva y pueblos indígenas

2.1 Discriminación, exclusión y polarización étnicas

La estructura productiva de los territorios es uno de los factores determinantes de las dinámicas territoriales, puesto que afecta directamente el potencial de crecimiento y desarrollo que éstos tienen, generando condiciones más o menos propicias para dinámicas que sean inclusivas y sustentables (RIMISP, 2012; 2014; 2016; 2019; Berdegué y Modrego, 2012; Berdegué et al., 2012). Su efecto más visible e inmediato está en la capacidad que tienen las economías locales para generar empleos o condiciones favorables para que los individuos puedan generar ingresos, y, por lo tanto, incide directamente sobre los niveles de pobreza de la población (Berdegué 2012, en López et al 2016). Así, una estructura productiva diversificada capaz de interactuar con mercados a distintas escalas, generando encadenamientos productivos en el territorio y fortaleciendo a las pequeñas y medianas empresas, generará mejores condiciones para dinámicas territoriales inclusivas y sostenibles, que uno en el que no se den esas condiciones (RIMISP, 2014).

Sin embargo, y a un nivel macro, lo que se observa en América Latina son economías poco diversificadas y altamente dependientes de los precios de los *commodities*, y, por lo tanto, muy sensibles o vulnerables a los cambios en estos mercados, con las consecuencias que en el mismo sentido ello tiene para la recaudación fiscal de la que dependen, a su vez, las políticas redistributivas que buscan corregir las desigualdades

(RIMISP, 2012;2014;2016). A la fuerte dependencia de las economías latinoamericanas de los mercados en los que se tranzan los productos primarios, se suman los bajos niveles de encadenamientos productivos a nivel local, los persistentemente bajos niveles de productividad y el poco valor agregado de los productos que se exportan, concentrando su participación solo en los primeros eslabones de la cadena de valor a escala global (CORFO RIMISP; 2019; CEPAL, 2019). En 2018, por ejemplo, un 47% de las exportaciones de la región fueron productos primarios, y en países como Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú, Chile, Colombia y Argentina, estos superaron el 70% del total de las exportaciones (CEPAL, 2018a). Mientras que, solo México y El Salvador exportaron un porcentaje mayor de productos manufacturados (Ibíd.). Una de las materias primas más exportadas por los países de la región son los minerales y metales (8% del mercado mundial, frente al 5% de las exportaciones de todos los demás productos), los que generan importantes superávits comerciales para los países que concentran estas exportaciones (Brasil, Chile, México y Perú representan el 85% del total), pero, al mismo tiempo, un importante déficit físico y una presión creciente sobre estos recursos (CEPAL, 2018b), lo que pone en riesgo la sustentabilidad ambiental de los recursos y la sostenibilidad económica del modelo (CEPAL, 2018^a).

Aun cuando, en promedio, la productividad de los países latinoamericanos es baja en relación a economías de países más desarrollados, existen diferencias significativas entre países, y, al interior de éstos, entre sectores económicos. Así,

“(...) al interior de los países coexisten sectores de alta productividad - asociados a la economía moderna, al uso de tecnologías, a la innovación, con alta formalidad laboral e ingresos elevados-, con otros de baja productividad – asociados a una economía tradicional, con alta informalidad y bajos ingresos–. Estos últimos, de mayor peso relativo en la economía latinoamericana, contribuyen a explicar la persistencia de la desigualdad y los límites al crecimiento.” (RIMISP, 2014:4)

Uno de los efectos más directos de las dinámicas económicas sobre las personas, es el empleo y la generación de ingresos, aun cuando la cantidad y calidad del empleo no depende únicamente de la estructura productiva y los mercados, sino también de la política pública y el diálogo social (RIMISP, 2012; 2014). Sobre este punto, las investigaciones realizadas por Rimisp han dado cuenta de varios aspectos relevantes sobre la inserción de la población indígena en los mercados laborales de algunos de los países estudiados. En el Informe latinoamericano de desigualdad y pobreza 2011, por ejemplo, se analizaron datos de diez países latinoamericanos⁶ con el objetivo de identificar brechas territoriales significativas entre territorios subnacionales en distintos indicadores socioeconómicos. Y entre los resultados arrojados por el estudio, se observó que en todos los países existían territorios rezagados en materia de dinamismo económico y empleo, y que dichos territorios eran más rurales y tenían mayor proporción de población indígena que aquellos en una situación de ventaja relativa respecto de la media nacional (RIMISP, 2012).

Al mismo tiempo, los informes latinoamericanos han venido mostrando que en los territorios rezagados escasean los empleos en rubros no primarios, aun cuando se apreciaron avances entre 2011 y 2015 (RIMISP, 2016). No obstante, la participación de trabajadores indígenas tiende a ser mayor en actividades del sector primario, que suelen ser –como ya se ha dicho- las de menor productividad, y donde se concentran los empleos más precarios, en términos de ingresos, formalidad y protección laboral (RIMISP, 2012; 2014; López, 2016; CORFO RIMISP, 2019). A lo anterior se suma evidencia que señala que existen significativas brechas de ingresos entre la población

⁶ La muestra de países analizados incluye a Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú.

indígena y no indígena, tanto en zonas urbanas como rurales, que no logran explicarse completamente por la presencia o ausencia de características relevantes para los mercados laborales en los trabajadores y trabajadoras indígenas; y que estarían asociadas, en parte, a fenómenos de discriminación, exclusión y polarización étnicas (Celis et al., 2008; Trivelli, 2008; Modrego et al., 2008; Rimisp, 2010; 2012; Tomaselli, 2015; López, 2016).

Las investigaciones que han abordado estos fenómenos resultan interesantes, no solo por la evidencia que entregan, sino porque dan cuenta de distintos aspectos de un mismo problema. Así, parte de la explicación de las persistentes brechas de ingresos entre indígenas y no indígenas no se encuentran en uno, sino que en varios factores relacionados y actuando conjuntamente. Una de las explicaciones sugiere que la población indígena estaría recibiendo un trato discriminatorio expresado en el mercado laboral, basado en su pertenencia étnica, visible a través de algunos de sus rasgos (fenotípicos, lingüísticos, residenciales, etc.), dado que, aun teniendo las mismas características laborales que los trabajadores no indígenas, recibirían un trato distinto expresado en la valorización de su trabajo y, por lo tanto, en los ingresos que perciben⁷ (Trivelli, 2008; Tomaselli, 2015; López, 2016). Un ejemplo de los efectos de la discriminación se puede observar en un análisis de los datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) de Chile en 2010 realizado por Rimisp, que advirtió que los indígenas que entendían su lengua⁸, incrementaban su probabilidad de ser pobres en un 5,6% y los que además la hablaban, en un 6,4%, respecto del 2,6% que les significaba la sola adscripción étnica.⁹ (RIMISP, 2010).

La segunda explicación a las brechas de ingresos que afectan negativamente a la población indígena, señala que, se explicarían, en parte, porque ésta se encuentra excluida de ciertas esferas de la sociedad (o de todas ellas, dependiendo del grado de exclusión) y participa menos que el resto de la población en ciertos sectores, como consecuencia de un conjunto de carencias en ámbitos que son habilitantes (educación, conectividad, acceso a servicios, acceso a tecnología, etc.) para participar plenamente en ellos (Celis et al., 2008; Modrego et al., 2008; Tomaselli, 2015). En el caso del mercado laboral o, en general, de la economía, esto se expresaría en que se encuentren menos representados (o excluidos) en sectores productivos de mayores ingresos.

Un tercer planteamiento, hace referencia a que la brecha de ingresos entre indígenas y no indígenas (y especialmente su persistencia en el tiempo), es una expresión de sociedades polarizadas en términos de ingresos¹⁰, lo que alude a cierto antagonismo entre grupos distintos, pero homogéneos entre sí (Gasparini et al., 2006, citado en Modrego et al., 2008), lo que, por lo general, produce inestabilidad, tensión y conflictos (Esteban y Ray, 1994), citado en Modrego et al., 2008).

López (2016), al analizar el caso de Chile con datos del período 1996-2013, observó que la brecha entre indígenas y no indígenas era mayor en zonas urbanas que rurales y que la discriminación, como factor explicativo de ésta, tendía a ser mayor en zonas rurales y especialmente en la zona que corresponde al territorio del Pueblo Mapuche, que se caracteriza por ser una de permanente conflicto etnopolítico; mientras que en zonas urbanas resultaba mayor la incidencia de la exclusión, lo que demostraría que los

⁷ Esta discriminación sería similar a la que afecta a las mujeres, quienes perciben menores ingresos que los hombres teniendo las mismas capacidades y responsabilidades, mismo cargo.

⁸ La diferencia entre lengua e idioma es sociopolítica. Por lo general, se entiende por idioma la lengua oficial de un país o nación, así, el idioma se asocia a una unidad sociopolítica específica. De modo que la discusión sobre la descolonización y la autodeterminación de los pueblos, supone también este tipo de debates.

⁹ Se analizaron datos de las provincias de Arauco, Malleco y Cautín, territorio en el que la población indígena representaba un 26% del total y donde solo un 11% de ellos hablaba o entendía su lengua.

¹⁰ El fenómeno de la polarización no solo se expresa en las diferencias de ingresos, sino que, en distintas dimensiones, tales como, clase, etnia, religión, etc.

indígenas que migran a las ciudades, aunque mejoran sus niveles de ingreso y acceso a servicios, se mantienen excluidos de ciertos sectores, que, por lo general, son los de mayores ingresos. Estos hallazgos coinciden con lo observado por Celis, Modrego y Berdegú (2008) en las zonas rurales del sur de Chile ¹¹, donde las brechas tendían a aumentar en las zonas de ingresos más altos y más desiguales, evidenciándose, en palabras de los autores, una clara expresión territorial de las brechas en zonas rurales (Ibíd.).

Los resultados del trabajo de López (2016) también arrojaron un tendencia general al cierre de la brecha entre 1996 y 2009, la que, según el autor, podría haberse relacionado con el ciclo económico (que afecta de manera diferenciada a indígenas urbanos y rurales) o con los efectos de mayores niveles en educación y formalidad laboral, *“sin embargo, la exclusión de los indígenas de ciertas combinaciones de características es importante durante todo el periodo, representando entre un 50 a un 60 por ciento de la brecha para cada año”* (Ibíd.:4).

Como ha podido constatar en diversos trabajos realizados por Rimisp, las brechas étnicas parecen tener múltiples explicaciones y son solo la expresión observable de fenómenos más complejos como la discriminación, la exclusión y la polarización etno-social, los que no solo tienen efectos sobre el ingreso, sino que generan una serie de desigualdades, que, en el caso de los pueblos indígenas, son estructurales e históricas, y que, en el caso de las zonas rurales, tienen una clara expresión territorial.

2.2 Tierra, territorio y recursos naturales.

A pesar de que la población indígena de América Latina es predominantemente urbana¹², se observan variaciones significativas entre países y ésta continúa representando un porcentaje importante de la población rural. Razón por la cual, cabe prestar atención a un segundo asunto de suma importancia para comprender los problemas que enfrentan los pueblos indígenas respecto de sus posibilidades de desarrollo. Nos referimos a la cuestión sobre el acceso a la tierra y a los recursos naturales, por un lado, dimensión económica que se relaciona con la estructura productiva, puesto que la población indígena que reside en zonas rurales tiende a concentrarse en actividades primarias, sector en el que el acceso a la tierra y a los recursos naturales es un factor gravitante; y, por otro lado, a la cuestión sobre el territorio, dimensión política que se relaciona con las posibilidades que tienen estos pueblos a determinar sus propias formas de desarrollo.

Tal como se mencionó en la introducción de este documento, los indígenas se han visto obligados a desarrollar estrategias que les permitan posicionar sus demandas en las agendas políticas de los países latinoamericanos y en la agenda internacional del desarrollo. Así, aquella que aparece como la más común en el movimiento indígena contemporáneo, es la de asumir como propias, definiciones impuestas por otros, particularmente aquellas impuestas por el Estado (Le Bot, 1994 en Albert, 2004); las que provienen o han sido creadas, en parte, por el indigenismo latinoamericano. De este

¹¹ Al momento del estudio, las zonas incluidas en éste, concentraban un 94,4% de la población mapuche rural del país.

¹² La población indígena urbana en América representa cerca de un 43% en promedio. Sin embargo, existen diferencias significativas entre países: Uruguay 96,43% (2010); Chile 80,81% (2017); Venezuela 63,24% (2010); Perú 55,81%(2000); México 53,70% (2010); Bolivia 53,43% (2000); Costa Rica 40, 83% (2010); Nicaragua 39,73% (2000); Brasil 37,63%(2010); Guatemala 31,99%(2000); Panamá 23,86%(2010); Ecuador 21,47% (2010); Colombia 21,42%(2000); Honduras 15,37%(2000); Paraguay 9,14%(2000). Fuente: CELADE en base a censos de los años 2000 y 2010, excepto para el caso de Chile, que se basa en el último Censo de población realizado el año 2017.

modo, la tierra y la comunidad aparecen hoy como las definiciones más utilizadas para objetivar y operacionalizar los asuntos indígenas a través de las políticas públicas. Sin embargo, éstas son categorías que tensionan fuertemente las culturas indígenas, cuyos elementos son difícilmente generalizables, aunque sí distinguibles (García-Hierro, 2004[2001]); Albert, 2004; Echeverri, 2004; Ramos, 2012), como se verá más adelante.

El acceso a la tierra fue, desde antes del Convenio 169, una de las principales reivindicaciones de los pueblos indígenas de América Latina durante el siglo XX, muy en sintonía con la cuestión de la pobreza y el desarrollo que ha marcado las agendas latinoamericanas desde sus orígenes.

La tierra, como concepto, tiene -y ha tenido- un fuerte sesgo economicista asociado a la noción de propiedad privada. Y, la propiedad privada, a su vez, ha ocupado un papel central en los sistemas jurídicos occidentales (García-Hierro, 2004[2001]) y se entiende, la mayoría de las veces, como un factor productivo, que incluye los recursos naturales asociados al mismo espacio. A pesar de que la propiedad privada no es la noción que mejor dialoga con las concepciones indígenas, su reivindicación y uso por parte del movimiento se relaciona con la utilidad que éste vio en ella para avanzar en el reconocimiento de sus derechos territoriales, toda vez que se trata de una figura poco cuestionada en los sistemas neoliberales que predominan en América Latina y con un alto grado de protección jurídica (García-Hierro, 2004[2001]; Echeverri, 2004). Es por ello que buena parte de las políticas de titulación de tierras de la década 1980-1990 en los países latinoamericanos fueron recibidas por los pueblos indígenas sin una gran oposición. Se puede leer como una suerte de movimiento táctico encaminado a recuperar parte del territorio expoliado en los siglos anteriores. Sin embargo, la cuestión política sobre los territorios indígenas no se encuentra zanjada y es, hoy por hoy, el nudo crítico de los conflictos que mantienen los pueblos indígenas con los estados de los países latinoamericanos.

Las demandas territoriales indígenas han recibido respuestas variadas en la región, García-Hierro (2004 [2001]) menciona al menos seis criterios que han sido utilizados por países latinoamericanos para reconocer jurídicamente los territorios indígenas: a) Territorialidad original; b) ocupación tradicional; c) ocupación actual; d) territorio como espacio de vida; e) territorio como hábitat; y f) criterios integradores. Entre éstos, el reconocimiento de la territorialidad original es el más conflictivo y menos viable por medios pacíficos, según el autor, puesto que supone un conflicto geopolítico y, por lo tanto, de soberanía nacional, que los estados no están dispuestos a enfrentar ni los pueblos indígenas en capacidad de llevar a cabo. En tanto que el criterio de la ocupación tradicional, el del territorio como espacio de vida, o el del territorio como hábitat, son los que mejor se ajustan, tanto a las reivindicaciones territoriales indígenas actuales, como a sus cosmovisiones. El criterio de la ocupación tradicional y el del territorio como hábitat, se encuentran presentes en las definiciones del Convenio 169 de la OIT y en las de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Los Pueblos indígenas de 2007. Esta última, según García-Hierro, expresa muy bien los criterios integradores, definidos como aquellos que *“recogen todas las alternativas posibles para orientar el proceso de definición de los territorios indígenas”* (Ibíd.: 288), muy en diálogo con el principio de la libre determinación de los pueblos presente en el texto. La autodeterminación supone abrir espacios de negociación política amplios con los estados, que pueden resultar en distintas configuraciones territoriales definidas por los propios indígenas. Por otro lado, el criterio que aparece como el menos deseable y el que más se aleja de las reivindicaciones territoriales indígenas, es el de restituir en base a la ocupación actual de los territorios, puesto que se niega a revisar la historia de expoliación de la que han sido víctimas los pueblos indígenas (Ibíd.) y busca reparar solo a través de la entrega de “tierras” en tanto espacios para el desarrollo de actividades

económicas, sin poner sobre la mesa de negociación la cuestión del acceso a los recursos naturales ni la del reclamo por espacios de autonomía política.

Ésta última ha sido la figura que ha predominado en Chile, país en el que Rimisp ha realizado una serie de investigaciones sobre políticas de desarrollo indígena, asociado principalmente a institucionalidad y fomento productivo. La política chilena de restitución de tierras a los pueblos indígenas ha mostrado varios problemas desde que comenzó a implementarse en la década de 1990. El mecanismo adoptado fue el de regularizar el dominio sobre las tierras que ocupan en la actualidad las comunidades indígenas – definiendo y regulando lo que éstas son- y la posibilidad de ampliar sus propiedades a través de la compra de tierras a particulares a través de un Fondo administrado por CONADI¹³, cuando las comunidades acrediten ocupación o uso tradicional (RIMISP, 2011). Los primeros problemas observados cuando se comenzaron a ejecutar las compras fue que no se desarrollaron procedimientos para regularlas, lo que abrió prontamente paso a la especulación sobre los precios, debido al aumento progresivo de los conflictos políticos sobre el territorio. Estos estudios pusieron en evidencia que la política no había previsto las asimetrías de información en contra del regulador y, por tanto, la necesidad de establecer mecanismos objetivos para la estimación de precios, que no limitaran su capacidad de negociación con privados (Ibid.), al tiempo que tampoco estimó ni tuvo éxito en los mecanismos políticos para resolver los conflictos entre las reivindicaciones indígenas que reclamaban se reconociera la ocupación ancestral del territorio, los intereses de privados favorecidos por políticas de compra de tierras en el pasado y los intereses y responsabilidades del Estado sobre los bienes de interés público.

Hoy, no solo no se ha resuelto la totalidad de las demandas territoriales de los pueblos indígenas en Chile, sino que éstas han ido en aumento, de la mano de los conflictos socioambientales que han incluido en la discusión la cuestión de la gobernanza sobre los recursos naturales. Actualmente en el país se registran 116 conflictos socioambientales. De éstos, un 33% se localiza en territorios indígenas, un 42 % involucra el derecho al agua¹⁴, un 28% el derecho al territorio y los recursos naturales y un 28% el derecho a la participación y consulta indígena (INDH, 2018).

Incluso la regularización de las tierras, que pareciera ser el problema menor, no se ha logrado resolver completamente a casi tres décadas de implementada la política. Así, al analizar la situación de los productores agropecuarios indígenas a partir de datos del Censo Agropecuario y Forestal de 2007, se observó que un porcentaje importante de ellos no poseía título de dominio sobre sus tierras (CORFO RIMISP, 2019). Situación que también ha sido reconocida por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)¹⁵ como uno de sus principales problemas: se mantiene un porcentaje importante de terrenos ocupados por comunidades inscritos a nombre de particulares o del fisco y la transferencia irregular entre sucesivas generaciones (CONADI, 2014).

Sin embargo, en la región pueden observarse casos más graves, como el de Paraguay, donde en ausencia de una política de titulación de tierras, la agroindustria ha desplazado a campesinos e indígenas de sus territorios por medio de la compra o arriendo masivo de tierra a precios bajísimos (OnuMujeres Rimisp, 2015a). O como el de Colombia, donde los indígenas han sido desplazados, tanto por la agroindustria como por el conflicto armado y el narcotráfico, y han transformado el desplazamiento en una forma de sobrevivencia y resistencia (OnuMujeres Rimisp, 2015b). En estos casos lo que se

¹³ Este fondo representa más de la mitad del presupuesto institucional y sobre el 60% del presupuesto programático de la Corporación (RIMISP, 2011b).

¹⁴ Chile es el único país del mundo en el que se privatizó el derecho al agua. Además, los derechos de agua se encuentran separados de los derechos de tierra.

¹⁵ Principal institución del Estado chilena para asuntos indígenas, creada por la Ley 19.253 en 1993.

constata es abandono institucional y ausencia del Estado en los territorios habitados por pueblos indígenas.

Para cerrar la cuestión sobre la tierra, los estudios realizados por RIMISP han constatado que en los territorios rurales indígenas predominan las actividades silvoagropecuarias, por lo que la propiedad, el tamaño y calidad de las tierras se relaciona directamente con las rentas de la producción, con la recepción de subsidios y, en general, con las estrategias para la generación de ingresos (López, 2016). Al respecto, lo que se ha observado es que en la región predominan políticas de titulación y/o restitución de tierras que presentan múltiples debilidades y casos en los que éstas son inexistentes o ineficaces, afectando no solo las posibilidades de desarrollo de los pueblos indígenas, sino incluso sus posibilidades de supervivencia. Además, en los casos en los que existen políticas más avanzadas en materia de reconocimiento de derechos territoriales, se observa que entre indígenas la tierra tiende a ser más pequeña y menos productiva, como resultado de las políticas agrarias o de radicación indígena y al natural incremento de la población, pero que, sin embargo, tiende a estar mejor distribuida que entre no indígenas, por lo que la desigualdad es menor, así lo evidencian estudios realizados en Guatemala (ver Peláz et.al, 2014), Perú (ver Hernández y Trivelli, en Berdegué y Modrego, 2012) y Ecuador (ver Ospina et. al, en Berdegué y Modrego, 2012).

Ahora bien, si se cambia el foco desde la cuestión sobre la tierra al enfoque de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, se aprecia que los estándares internacionales se articulan en torno a tres elementos constitutivos: (1) el derecho a la tierra; (2) el derecho al territorio; y (3) el derecho a los recursos naturales. De estas definiciones, se desprende que el territorio puede ser definido como *“un sistema de recursos y espacio jurisdiccional donde se ejercen derechos colectivos cuyo titular es el pueblo indígena”* CEPAL, 2014:54). Y que el derecho al territorio supone además el derecho a la propiedad comunal *“que conlleva un derecho de titulación y demarcación, y otro de restitución, compensación e indemnización”* (Ibid.).

No obstante, la definición del territorio de los pueblos indígenas como un espacio jurisdiccional tampoco agota la complejidad de este sistema de relaciones y las diversas respuestas jurídicas de los estados latinoamericanos para resolver los conflictos han demostrado no ser suficientes, puesto que persiste la falta de diálogo interétnico y la falta de voluntad de las elites políticas y económicas para abordar un asunto que es esencialmente etnopolítico y económico (García-Hierro, 2004[2001]); Albert, 2004; Echeverri, 2004; Ramos, 2012). Lo primero que habría que considerar, por tanto, es que las tierras, el territorio y los recursos naturales forman parte constitutiva de la cosmovisión, la identidad y la existencia material e inmaterial de los pueblos indígenas; contraponiéndose a las categorías propias de las culturas occidentales y los sistemas capitalistas, tales como la propiedad privada sobre la tierra y las aguas, y la naturaleza como recurso para ser explotado económicamente por los seres humanos.

La antropología es la disciplina que se ha ocupado tradicionalmente de estudiar las culturas de los pueblos indígenas y varios de sus debates sirven para el propósito de poner en discusión las nociones de territorio de estos pueblos. Así, por ejemplo, las revisiones contemporáneas del animismo realizadas por Descola (1992 y 2012) han supuesto un cuestionamiento a la dicotomía clásica sobre naturaleza y cultura, que es en la que se continúan basando las definiciones tradicionales sobre el territorio en las culturas occidentales. Descola, al estudiar a los Achuar de la Amazonia ecuatoriana (1986) observó que, para los integrantes de este pueblo,

“la mayor parte de plantas y de animales poseen un alma (wakan) similar a la del ser humano, facultad que los alinea entre las ‘personas’ (aents) en tanto que les confiere conciencia reflexiva e intensionalidad, les

capacita para experimentar emociones y les permite intercambiar mensajes con sus iguales, así como [con] los miembros de otras especies, entre ellas, los hombres” (Descola, 2004[1986]: 26).

El animismo entre los pueblos indígenas latinoamericanos trasciende como la forma de comprender las distinciones entre naturaleza y cultura predominante, tanto en los casos en los que mantiene sus formas originales como en aquellos en los que existen mayores grados de sincretismo con culturas occidentales; de modo que el hábitat lo constituye una serie de relaciones sociales entre humanos y no humanos - distinción que varía entre una cultura y otra- que son el resultado de una historia de adaptación y hábitat de miles de años.

De este modo entonces, en los territorios habitados tradicionalmente por los pueblos indígenas pueden encontrarse múltiples marcadores geográficos que dan cuenta de esta rica historia de hábitat (desde la trashumancia a la ocupación), lo mismo que en su memoria histórica, sus tradiciones y en el amplio conocimiento acumulado sobre todos los elementos que conforman sus territorios; aun cuando sus pautas de comportamiento y prácticas tradicionales hayan ido transformándose y adaptándose por cambios en las condiciones del medio y por el contacto con otras culturas a escala local y global, como podría esperarse de cualquier cultura humana y en ello deviene el presente que todos conocen. Asimismo, pueden encontrarse múltiples seres animados que para las culturas occidentales forman parte de la naturaleza; mientras que para los indígenas se ubican en el plano de los humanos. Así, puede observarse que los cerros, los diversos cursos y formaciones de agua, las quebradas, los valles, las rocas, etc. suelen tener nombres y personalidad, se trata de entidades con las que han construido relaciones sociales, lo que las ubica en el plano de lo que se comprende como humano y no como natural.

“En este sentido, el animismo puede ser visto no como un sistema de categorización de plantas y de los animales, sino como un sistema de categorización de los tipos de relaciones que los humanos mantienen con los no humanos.” (Descola, 2004: 32)

De estas observaciones relevadas por los estudios etnográficos, se derivan los cuestionamientos de los perspectivistas sobre la creencia occidental de que “la naturaleza” es un hecho dado e incuestionable, que lleva a negar insistentemente la existencia de otras naturalezas, como, por ejemplo, aquellas que existen desde la perspectiva de los pueblos indígenas (Descola, 2004). Esta visión antropocéntrica estaría lejos de ser común en las perspectivas indígenas, encontrándose presentes en ellas, la mayor parte de las veces, sistemas de relaciones que trascienden la dominación de una especie sobre todas las demás y las distinciones occidentales entre humanos y no humanos (Descola, 2004; Viveiros de Castro, 2004).

No obstante, y a pesar de los esfuerzos por comprender otras perspectivas sobre la naturaleza y reconocerlas como realmente existentes (relativismo ontológico), las “fricciones epistémicas” y los “malentendidos interétnicos” (Ramos, 2001) en los intentos de diálogo entre pueblos diferentes, son la tónica que marca la relación entre los Estados y los pueblos indígenas y que impregna todo el ciclo de la política pública. Una propuesta interesante para resolver estos malentendidos sobre las nociones de territorio, es la que desarrolló Juan Álvaro Echeverri (2004) a partir de su experiencia como consultor en el proceso masivo de titulación de tierras a favor de los indígenas en Colombia durante la segunda mitad de la década de los ochenta, proceso que dió origen a los actuales Resguardos Indígenas que comprenden la mitad del área de la Amazonia colombiana. Echeverri propuso los conceptos de “territorio no areolar” o “territorio como cuerpo” para acercar las visiones de los agentes estatales y la de los pueblos amazónicos en el marco de un proceso de diálogo interétnico, tomando en cuenta las propuestas del perspectivismo.

Desde este enfoque aplicado a la elaboración de planes de ordenamiento territorial por los propios indígenas, el territorio es visto como una red o tejido de relaciones donde lo que importa

“(...) no es tanto la zonificación, como “la legitimación étnica del grupo o grupos, la reproducción del colectivo (educación, salud, economía) y la relación con otros grupos y con el resto de la sociedad. Los llamados <<planes de vida>>, expresión que acuñó la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) a finales de los años noventa, son exactamente lo mismo”. (Echeverri, 2004:262)

Lo que se ordena desde este enfoque son “(...) flujos de sustancias vitales que recorren los canales y conllevan frecuentemente a la competencia o disputa de diferentes apetitos.” (Echeverri, 2004:264) Aquí los actores se ubican en puntos distintos de la red, desde donde construyen o mantienen canales con otros puntos de la red participando del orden o desorden del sistema en su conjunto (Ídem.).

Si bien, estos enfoques entregan elementos que permiten explicar mejor los aspectos generales observados en las visiones indígenas sobre la naturaleza y el territorio, sus propuestas no se encuentran exentas de críticas. Entre sus principales críticos, se encuentra la antropóloga brasileña Alcida Rita Ramos (2001), quien plantea varios de los riesgos teóricos y políticos de estas propuestas: la primera de ellas, tiene que ver con que no es posible afirmar, según la autora, que el multinaturalismo sea universal en los pueblos amerindios, si no se sostiene en el trabajo etnográfico. La segunda, se relaciona con los peligros de excesos interpretativos que terminen por transformarlo en un modelo único, negando de este modo la creatividad indígena y cayendo, por tanto, en esencialismos que encasillen la diversidad de perspectivas y sus transformaciones en las sociedades indígenas; y, por último, la indiferencia de esta perspectiva teórica frente a la situación histórica y política de los pueblos indígenas en un mundo globalizado (Ramos, 2001).

Al respecto, valdría la pena revisar lo que ha ocurrido en el caso colombiano a décadas de iniciada la política de creación de los resguardos indígenas. En la actualidad,

“(...) aunque se reconoce [a los pueblos indígenas de Colombia] la propiedad colectiva sobre 31,8 millones de hectáreas, aproximadamente el 77% de esta tierra se traslapa con zonas protegidas de Parques Nacionales y Zonas de Reserva Forestal, por lo que no cuenta con vocación agropecuaria, lo que dificulta la producción y el acceso a alimentos.” (Hoghton, 2007 citado en ONU-Mujeres-RIMISP, 2013a:22)

A lo anterior se suma el desplazamiento forzado, que afecta a los indígenas en un porcentaje importante¹⁶, producto del conflicto armado y el despojo, dado que sus territorios se ubican precisamente en las zonas en las que se desarrollan estos conflictos, territorios sobre los que existen intereses económicos importantes y en disputa, asociados en parte a actividades ilegales como el narcotráfico, así como a la explotación forestal y a la extracción de los minerales. “El resultado es la desterritorialización de los grupos étnicos, vista no sólo como la pérdida de la tierra, sino de <<su>> tierra específica donde desarrollan sus proyectos de vida dentro de lógicas culturales diversas.” (ONU-Mujeres-RIMISP, 2013a: 23)

El desplazamiento forzado es una realidad que no solo afecta a los indígenas de la Amazonía colombiana, sino que se constata en la mayoría de los países latinoamericanos. El principal motivo de los desplazamientos y reasentamientos se relaciona con la presión que ejercen sobre los territorios los proyectos extractivos y a la

¹⁶ 29% de los desplazados declaran pertenencia étnica indígena o afrodescendiente.

debilidad de los mecanismos desarrollados por los Estados en materia de reconocimiento y garantía de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, y de protección ambiental (CEPAL, 2014).

Desde el enfoque territorial, “(...) el territorio es [visto como] el resultado de un amplio conjunto de factores históricos, sociales, culturales, económicos, y otros, que supone la construcción de una identidad territorial” (Schejtman y Berdegú, 2004:30). Si se piensa en la particular relación que los pueblos indígenas tienen con sus territorios, se tendría que considerar la presencia en un mismo espacio geográfico de distintos territorios, formas de comprenderlo y modos distintos de relacionarse con él; formas que pueden o no entrar en conflicto, pero que es necesario contemplar en los análisis que realizan los investigadores y en las acciones que lleva a cabo el Estado a través de las políticas públicas, porque coexisten. Así se pueden encontrar prácticas de territorialidad subyacentes, latentes o en conflicto.

Tal como menciona Juan Álvaro Echeverri, sin diálogo interétnico

“(...) las afirmaciones indígenas son ininteligibles (de hecho, irracionales) desde una perspectiva que concibe la naturaleza y sus objetos (plantas, animales, paisajes, etc.) como aquello que está dado y es igual para todos.” (Echeverri, 2004:272)

“Más que diálogo interétnico para entender el territorio (como naturaleza), lo que se necesita son buenas relaciones sociales para construir el territorio (como cuerpo).” (Echeverri, 2004:274)

Por último, una cuestión central en la discusión sobre los derechos territoriales de los pueblos indígenas y los límites de sus posibilidades de desarrollo, está dada por el acceso y control a los recursos naturales de sus territorios. Puesto que, como se ha visto, no es posible comprender, desde las perspectivas indígenas, el territorio solo como tierras, separadas de los demás elementos que componen sus ecosistemas o hábitats. Al tiempo que, económicamente, el desarrollo depende de éstos recursos.

Un caso que ejemplifica muy bien esta disyuntiva de los países latinoamericanos es el de la expansión de la explotación del gas en Bolivia a partir de su hallazgo en la década de los noventa en el departamento de Tarija. La guerra del gas fue un conflicto que tuvo enormes repercusiones para la política y la economía del país a partir de 2003, entre ellas, la elección del primer presidente indígena en un país en el que éstos representan un 62,2% (CEPAL, 2014).

“El conflicto que se generó en torno a la distribución de las rentas de los hidrocarburos provocó reformas del Estado y del territorio nacional, así como la promulgación de una nueva Constitución y de cinco leyes fundamentales, entre ellas la Ley de Autonomías” (Hinojosa et. al, en Berdegú y Modrego, 2012:464).

El estudio realizado por RIMISP mostró que, si bien los cambios en la legislación facilitaron la participación de los pueblos indígenas en los procesos políticos y económicos que involucran decisiones sobre su población y sus territorios; también reavivó los conflictos intrarregionales alrededor de la tierra y los recursos naturales, al mismo tiempo que las demandas de los pueblos indígenas por el reconocimiento de sus derechos territoriales, incluyendo el control sobre los recursos del subsuelo, como los hidrocarburos (Ibíd.). La paradoja que se presenta, es que al tiempo que lograron visibilizar sus demandas y aumentar su poder político como efecto no previsto de la “guerra del gas”; la estrategia de desarrollo nacional basada en la expansión del gas – a la que el Estado no está dispuesto a renunciar- los pone a ellos y a sus territorios (incompletos) en medio de cambios que están fuera de su alcance y que los vuelven vulnerables ante decisiones que se toman en niveles supraterritoriales (Idem.) y que

continúan limitando fuertemente sus posibilidades de desarrollo.

Por último, si bien la gobernanza sobre los recursos naturales es débil en la mayoría de los países latinoamericanos, lo es aún más en el caso de los pueblos indígenas, dado el escaso poder de influencia que éstos tienen sobre las instituciones que regulan su propiedad y uso; y por su escasa representación y participación política en los espacios de toma de decisiones. Aún más, lo que se observa en América Latina son *“reglas y procesos de gobernanza de los recursos naturales que concentran el poder y las oportunidades económicas y políticas [y] estructuras productivas de enclave u otras donde predominan unas pocas empresas, muchas veces de origen extraterritorial, que generan poco empleo y/o mal empleo, con pocos encadenamientos locales, y que finalmente resultan en la extracción del territorio de una enorme proporción de los excedentes.”* (Berdegué, Bebbington, Escobal et al., 2012: 9)

Se constata de este modo que, a pesar de los avances en materia de reconocimiento de derechos territoriales en algunos países latinoamericanos, las fórmulas mantienen el sesgo colonialista de comprender los recursos naturales como un botín al que los Estados no están dispuestos a renunciar, razón por la cual se niega insistentemente la autonomía territorial indígena en los hechos, con las consecuencias que el mantenimiento de esta situación tiene sobre la calidad de vida de los pueblos indígenas y sobre sus posibilidades, no solo de desarrollo -en sus propios términos-, sino que en la producción y reproducción social y cultural de sus formas de vida.

3. Coaliciones territoriales, agencia indígena y desarrollo

3.1 Coaliciones territoriales y participación indígena

La evidencia generada por RIMISP en los pocos territorios de América Latina en los que se observó un leve crecimiento económico, con inclusión social y sostenibilidad ambiental entre 1990 y 2010¹⁷, mostró que la formación y desarrollo de coaliciones sociales fue una pieza clave en los procesos de transformación de las dinámicas de dichos territorios (Berdegué, Aguirre y Chiriboga et al en Berdegué y Modrego, 2012). Coaliciones que se articularon en torno a factores estructurales, tales como: (a) capital natural y estructura agraria; (b) vínculos con mercados dinámicos; (c) estructura productiva; (d) inversión pública; y (e) ciudades en el territorio (Ibíd.).

Al revisar los casos de territorios con alta presencia de población indígena se distinguieron trayectorias diferentes respecto de la participación de estos actores en la formación y desarrollo de coaliciones transformadoras de las dinámicas territoriales. En el caso de la red de ferias de Tunguragua, Ecuador (Ospina et. al en Berdegué y Modrego, 2012), por ejemplo, se observó que el modesto crecimiento económico combinado con una mejora social experimentado por el territorio entre 1995 y 2006 fue gatillado por una creciente diversificación de la matriz productiva, basada en una gran variedad de pequeños y medianos emprendimientos, que incluían actividades agropecuarias, manufacturas y comercio; por una estructura relativamente equitativa de tenencia de tierra¹⁸; y por la ubicación privilegiada de la zona en el centro del país, lo que la transformaba en un punto de articulación de todas las demás regiones.

¹⁷ Durante los años 2009 y 2010 se realizaron una serie de estudios de caso inscritos en el programa “Dinámicas Territoriales Rurales”, los que formaron parte de un estudio regional realizado por RIMISP y sus socios en cada país incluido en el estudio. Una selección de estos casos fue compilada en la publicación *“De Yucatán a Chiloé. Dinámicas Territoriales en América Latina”* citada en este documento. El programa contó con el respaldo del *International Development Research Centre* (IDRC-Canadá).

¹⁸ En el momento en el que se realizó el estudio, los investigadores observaron que existía una tendencia reciente a la concentración de la tierra.

En el estudio, los autores advirtieron, sin embargo, que las zonas que concentraban mayor población indígena dentro del territorio, se integraban de manera desventajosa en la dinámica económica y territorial, y apenas lograban desarrollar una estrategia de supervivencia (Ibíd.). Entre los factores que explicaban estas diferencias entre indígenas y no indígenas en el mismo territorio -las que redundaban en la exclusión de los primeros de la coalición dominante-, se pudo constatar que la distribución de activos era un factor clave; que las políticas de educación primaria, de infraestructura productiva y de protección del comercio que ayudaron a consolidar la dinámica económica no habían alcanzado a la población indígena; y que la discriminación étnica era muy fuerte. Sus propiedades eran más pequeñas, sus suelos más pobres, tuvieron acceso a las vías de comunicación de manera tardía, enfrentaban bloqueos de los comerciantes más grandes y no indígenas para entrar a los mercados mayoristas y, al producir menos, no lograban aprovechar economías de escala, viéndose obligados al comercio minorista y ambulante, predominantemente indígena y femenino (Ídem.).

Por otro lado, en el estudio realizado por Hernández y Trivelli (en Berdegué y Modrego, 2012) en Valle Sur-Ocangate, territorio localizado en la Sierra sur del Perú¹⁹, se evidenció una dinámica distinta a la observada en Ecuador, más favorable para la población indígena. El factor que gatilló los cambios en la dinámica económica y territorial en esta zonas fue *“la articulación de los territorios a mercados dinámicos y el empoderamiento de la población local, cuyo peso en las decisiones y la orientación del gasto público [aumentó] considerablemente a partir de la década de los noventa, lo que permitió incrementar la producción agropecuaria y diversificar las actividades económicas del territorio”* (Ibíd.:363), El horizonte histórico que permite explicar estos cambios se encuentra en el proceso de reforma agraria que inició en la década de los setenta, proceso en el que la población local tuvo un rol protagónico, recuperando el control sobre la tierra y el agua. A ello se sumó el cambio en el perfil de las autoridades municipales y un aumento progresivo y considerable del presupuesto público a partir de los noventa: los antiguos hacendados fueron reemplazados por comuneros que regresaban de completar sus estudios superiores en las grandes ciudades y que levantaron un proyecto de *“indigenismo modernizante que no apostaba por el repliegue identitario, sino por equiparar las oportunidades y las condiciones de vida de la población indígena y no indígena”* (Ibíd.:365).

En este caso, lo que se observó fue una coalición hegemónica y de base amplia basada en el control compartido sobre los activos y con alta capacidad de incidencia sobre las decisiones de inversión y administración públicas. Sin embargo, los autores también advirtieron que, en esta estrategia de desarrollo endógeno basado en una distribución igualitaria de los activos, las autoridades locales tendían a aislarse del concierto político nacional, lo que representaba fuertes limitaciones para el crecimiento a mayor escala y para la sostenibilidad política del proceso. En este caso, si bien la coalición incorporaba de manera importante al actor indígena, funcionaba más como una red de seguridad²⁰ que como motor de desarrollo (Ídem.).

Estos casos muestran que el acceso, control y acumulación de distintos tipos de capitales parece ser gravitante para que los pueblos indígenas integren coaliciones que propician cambios de las dinámicas territoriales; sin embargo, la condición étnica se presenta como una, a veces, infranqueable barrera de acceso, ya sea por patrones

¹⁹ La población indígena presenta alta concentración por áreas. En Perú, la región de la Sierra concentra a más del 70 % del total de población indígena del país (CEPAL, 2014:66)

²⁰ Según los autores, se encuentra latente el temor de regresar a la situación previa a la reforma agraria. *“Cuando a la pobreza se unían la arbitrariedad y las humillaciones cotidianas”* (Hernández y Trivelli, en Berdegué y Modrego 2012, p. 379). Este dilema entre cohesión social y crecimiento económico también lo observan Escobal, Ponce y Asencio (en Berdegué y Modrego 2012) al analizar el caso de Cuatro Lagunas en la Sierra del Perú.

culturales arraigados como la discriminación y el racismo, que tienen como efecto la exclusión (López, 2016) o por la acumulación histórica de desventajas²¹ que las políticas públicas no logran revertir.

Se constata, por tanto, que, si bien las coaliciones son fundamentales para la transformación de las dinámicas territoriales, éstas también expresan el poder relativo de los actores presentes en el territorio, por lo que pueden actuar como configuraciones que reproducen las desigualdades y exclusiones (Berdegué et. al. en Berdegué y Modrego, 2012), situación que solo puede ser revertida por políticas e instituciones capaces de redistribuir activos básicos y distribuir igualitariamente las oportunidades (Trivelli, 2008), así como por la capacidad de los propios indígenas de incidir en ellas. Dando cuenta de la relación dialéctica entre arreglos institucionales favorables y capacidad de agencia del actor indígena.

El caso de Valle Sur-Ocangate, muestra que el aumento de la participación e incidencia política de la población indígena es gravitante para que éstos mejoren sus condiciones de vida, a pesar de las tensiones que se generan entre estas experiencias locales y las fuerzas políticas a nivel nacional y global, y que tienen que ver con la incorporación y los alcances de la participación política indígena –en sus propios términos- en la vida política nacional. Al respecto, un estudio de la CEPAL (2014), da cuenta de diversas experiencias de participación política indígena en los países de América Latina y el Caribe a partir de los procesos de restauración de los sistemas democráticos.

Entre las estrategias de los pueblos indígenas para aumentar su participación política, se observa, a nivel comunitario, un proceso de reforzamiento de las estructuras ancestrales junto con la creación de nuevas estructuras que tienen como objetivo presionar la oferta de servicios que provee el Estado y que, en el caso de las de zonas urbanas, presionan por servicios diferenciados. Al tiempo que se observa a autoridades tradicionales asumiendo un rol de articulación con los Estados, en el marco de políticas y programas interculturales o indígenas (Ibíd.). A nivel de los gobiernos municipales, ha ido aumentando progresivamente el número de candidatos indígenas a través de partidos políticos²². Y a nivel nacional, las estrategias van desde la competencia por escaños dentro de los partidos políticos nacionales, hasta la creación de partidos políticos indígenas-como los de Pachakutik-Nuevo País en Ecuador y el Winaq en Guatemala-, y políticas de alianza entre partidos nacionales y movimientos, plataformas y partidos políticos indígenas. También se observan casos de implementación de procedimientos legales especiales para asegurar la participación de representantes indígenas en elecciones –como el caso del MAIS en Colombia- y reclamos por medidas especiales para garantizar la participación política en su dimensión colectiva, como el caso de Yatana contra el Estado de Nicaragua, con fallo favorable del CIDH para los indígenas (Ídem.).

Ahora bien, aun cuando la participación de representantes indígenas en procesos electorales para cargos de elección nacional ha ido en aumento, éstos enfrentan barreras y brechas con sus pares no indígenas que disminuyen sus probabilidades de éxito, entre las que se cuenta: a) acceso y calidad de la información de la que disponen; b) capacidad económica; c) barreras lingüísticas; d) barreras territoriales y culturales (Ídem.). A estas barreras comunes para la población indígena, se suman discriminaciones que afectan a grupos específicos entre la población indígena, como es el caso de las mujeres, donde su participación política a nivel municipal llegaba solo a 7,8% en 2010, considerando 16 países de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010

²¹ La mayoría de los pueblos indígenas latinoamericanos fueron radicados en las zonas marginales y menos productivas.

²² Ejemplo de ello son los Comités Cívicos de Guatemala (15 alcaldías indígenas) y México, y los gobiernos indígenas de un número importante de municipios en Bolivia (CEPAL, 2014).

citado en ONU-Mujeres-RIMISP, 2013a), situación que empeoraba en los países con alta proporción de población indígena (Ibíd.).

Por último, se observa que la búsqueda de participación e incidencia política de los pueblos indígenas en América Latina, tiene como motivación, no solo la mejora de sus condiciones de vida y la demanda por políticas públicas que atiendan sus problemas más urgentes, sino que, principalmente, la visibilización de sus reivindicaciones étnicas y territoriales.

RIMISP, entre los años 2005 y 2008 coordinó varios encuentros para compartir experiencias de territorios de los pueblos Kayambi de Ecuador, Chorti de Guatemala, Mozonte de Nicaragua, Aymara de Bolivia, y de 5 municipalidades de la Red de Municipalidades Rurales de la región de Cusco, Perú. En todos los casos de éxito relativo observados, un factor clave para el impulso de las iniciativas fueron arreglos institucionales favorables y la capacidad de agencia del actor indígena determinada por su mayor influencia sobre las esferas de poder local; en la mayoría de los casos, estos procesos fueron consecuencia de otros más amplios de reconocimiento de derechos a nivel nacional que comenzaron a surgir como respuesta al incremento evidenciado en América Latina del movimiento y las reivindicaciones indígenas en la década de 1990. En la mayoría de los casos analizados, las organizaciones que agrupaban a comunidades indígenas buscaban, junto con mejorar sus condiciones de vida mediante el desarrollo de actividades productivas, reivindicar derechos de autodeterminación (RIMISP, 2006).

3.2 Brechas étnicas y agencia indígena

Como se mencionó en el punto anterior, la participación indígena en coaliciones territoriales para la transformación de las dinámicas territoriales se relaciona directamente con el poder relativo que esta población tiene frente a otros actores presentes en los territorios, poder que depende de la suma de sus capitales o activos, que son, junto con arreglos institucionales favorables, los que les permiten aumentar y desplegar su capacidad de agencia y aumentar de este modo su participación e incidencia política. Al respecto, lo que se observa en América Latina es que los indígenas no solo tienen menos activos que los no indígenas, sino que sus activos se valoran menos (Trivelli, 2008), lo que muestra que la discriminación étnica continúa siendo un factor gravitante que limita las posibilidades de desarrollo de estos pueblos en América Latina.

La población indígena se encuentra entre los grupos menos favorecidos por las políticas de las dos últimas décadas en materia de desarrollo, mostrando que el crecimiento económico en América Latina no ha venido de la mano de la igualdad (RIMISP, 2012; RIMISP, 2014; RIMISP, 2016; RIMISP, 2018; CEPAL, 2015). El Banco Mundial (2015) ha estimado que la probabilidad de la población indígena de vivir en condiciones de pobreza es 2,7% mayor que la de la población no indígena y que la pobreza afecta al 43% de los hogares indígenas de la región, doblando a los hogares no indígenas. En estudios realizados por RIMISP, se observó que, en Chile, en las provincias con alta concentración de población indígena, la probabilidad de ser pobre por ser indígena aumentaba un 2,6% (al medirla por ingresos) (RIMISP, 2010); que en el caso de Guatemala, la pobreza indígena alcanzaba a un 75,6% de la población perteneciente a estos pueblos (ONU-Mujeres-RIMISP, 2013b); que en Perú, la pobreza afectaba a un 63,1% de la población con lengua materna quechua, aymara o amazónica, frente al 32,6% entre quienes hablaban el castellano (ONU-Mujeres-RIMISP, 2015a); y que en el caso de Paraguay, un 77% de los niños y niñas indígenas vivía en la pobreza (FAO 2014, en ONU-Mujeres-RIMISP, 2015b).

En cuanto a los factores relacionados con la probabilidad de ser pobre de la población indígena en América Latina, se encuentran el nivel educativo alcanzado, el acceso al trabajo, los territorios en los que viven, los sistemas de sexo-género que afectan negativamente a mujeres indígenas, y la discriminación étnica (Trivelli, 2008). No obstante, la desigualdad no solo limita el desarrollo y el bienestar de los pueblos indígenas, sino que limita las posibilidades de desarrollo de los territorios que habitan (Ibíd.), por lo que la cuestión de la pobreza indígena rural se encuentra directamente relacionada con las desigualdades territoriales como una realidad latinoamericana y con las posibilidades de crecimiento de las economías nacionales. Según datos de FIDA, terminar con la marginación de los pueblos indígenas podría expandir de manera importante las economías nacionales de Bolivia (en un 37%), Brasil (en un 13%), Guatemala (en un 14%) y Perú (en un 5%) (en Molodecky, 2016).

“En América Latina las personas que nacen en un hogar con ascendencia indígena no sólo tienen una mayor probabilidad de ser pobres, sino menos acceso a la educación (secundaria y superior sobre todo, pues, la brecha, sobre todo en educación básica, se ha venido reduciendo en todos los países), mayor probabilidad de no concluir los estudios, menor probabilidad de llegar a la educación superior y sobre todo de concluirla y con ello menor dotación de capital humano y menores ingresos y posibilidades de obtener posiciones de poder”. (Trivelli, 2008: 8)

Tal como menciona Trivelli, en los países latinoamericanos se observan múltiples brechas entre la población indígena y no indígena. En el primer punto de este documento se ha dado cuenta principalmente de las brechas de ingreso y acceso a los mercados laborales que afectan a la población indígena como efectos de fenómenos como la discriminación, la exclusión y la polarización étnicas. Sin embargo, estas brechas son, al mismo tiempo, resultado de una acumulación de desventajas en diversos ámbitos habilitantes, tales como acceso a servicios, educación, representación y participación política, por mencionar algunos. Si bien se trata de brechas y desventajas comunes a la población indígena, RIMISP también ha constatado que existen brechas entre indígenas urbanos y rurales, donde los primeros se encuentran en mejores condiciones materiales, pero con mayor probabilidad de vivir en condiciones de marginalidad (López, et. al, 2016), y brechas dentro de la población indígena que afectan negativamente a mujeres y jóvenes, los que suman a su pertenencia étnica otro tipo de factores de discriminación.

Vivir en zonas urbanas aumenta de manera considerable el acceso de la población a los servicios básicos, tales como, agua potable, alcantarillado, electricidad, el acceso a salud y educación, y el acceso a mercados laborales (Del Popolo, Oyarce y Ribotta 2009), por lo que la situación de los indígenas rurales es peor en estos ámbitos. Sin embargo,

“(...) los indígenas urbanos, a pesar de estar en mejor situación (material) que en las áreas rurales, poseen mayor probabilidad de vivir en condiciones de marginalidad (35%), están expuestos en mayor proporción a desastres naturales, insalubridad, y todas la limitaciones materiales y psicosociales que implica la extrema pobreza, en comparación a los no indígenas urbanos.” (World Bank 2014, citado en López et. al, 2016:5).

Al analizar la situación de uno de los grupos más perjudicados entre la población indígena, los jóvenes, se observa que, si bien la juventud rural continúa siendo un tema poco estudiado, se sabe menos aún sobre los jóvenes indígenas (Urrutia, 2017).

Estudios sobre juventud rural realizados por RIMISP en Ecuador y Colombia, mostraron que los jóvenes indígenas y afrodescendientes sufren de mayores niveles de maltrato y violencia que los no indígenas y que entre los jóvenes indígenas las lesiones autoinflingidas (que pueden terminar en el suicidio) son mayores que entre la población no indígena (Estevez, 2017; Pardo, 2017). En el caso de Colombia, la muerte por suicidio entre jóvenes indígenas (16%) duplica la de los jóvenes rurales y la muerte por agresiones u homicidios alcanza un 27% (Pardo, 2017). Si bien, en el caso colombiano acontecen factores extremos que incrementan los niveles de violencia, tales como el conflicto armado, el narcotráfico y la ausencia de Estado, la situación de los jóvenes indígenas es compleja en todos los países de la región. La violencia, el embarazo adolescente, la deserción escolar, la falta de oportunidades laborales, los desplazamientos forzados, la migración campo-ciudad y la consecuente ruptura con sus comunidades de origen, son todos fenómenos que requieren ser investigados en más detalle y atendidos de mejor manera por las políticas públicas, puesto que la reproducción de las formas de vida indígena depende de las condiciones y oportunidades que tenga cada nueva generación.

Comunidad Quechua de Quipisca: Un caso de agencia indígena

La quebrada de Quipisca se localiza a 112 kilómetros al este de Iquique, capital de la región de Tarapacá en Chile. La comunidad está constituida por un grupo aproximado de 30 familias de origen quechua, pueblo asociado al territorio de la región andina en Sudamérica, grupos descendientes del antiguo Imperio Inca. La mayor parte de la población de origen quechua se concentra en Perú y Bolivia, y en menor número en Ecuador, Argentina y Chile. Es en este último país donde se localiza el caso que se presenta a continuación.

La zona norte de Chile es rica en minerales, lo que ha transformado al país en el mayor productor de cobre del mundo. Contiguo a la Quebrada de Quipisca se localiza el yacimiento de cobre Cerro Colorado, explotado por la transnacional BHP Billiton desde el año 2000. Se trata de uno de los primeros casos de inscripción de agua subterránea de una compañía minera en Chile, amparado en el Código de Aguas del año 1981 (Romero, Videla y Gutiérrez, 2017) y de un caso inédito de instalación de una faena minera en medio de un Área de Desarrollo Indígena (Jiwasa Oraje), la que incluye un humedal (Lagunillas) declarada zona de conservación por el Estado chileno (Ibíd.). A partir del año 2009, con la ratificación del Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas de la zona norte del país iniciaron un proceso de articulación política basado en la recuperación de sus tradiciones y en el que fueron probando distintas estrategias de relacionamiento con el proyecto minero (Comunidad Quechua de Quipisca y RIMISP, 2016).

“Nuestra Comunidad a través de distintos procesos, ha debido enfrentar la intervención del paisaje y sus recursos naturales y patrimoniales ancestrales a través de proyectos mineros, para lo cual nos hemos tenido que preparar para no sólo establecer un mecanismo de diálogo permanente en el relacionamiento entre nuestra comunidad y las empresas, sino que también haciendo uso de los instrumentos y tratados internacionales que otorgan el reconocimiento de derechos que hoy tenemos los pueblos indígenas, como es el caso del convenio 169 de la OIT, la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos humanos de los Pueblos indígenas, instrumentos internacionales que hoy se encuentran ratificados por el Estado de Chile, como así también la legislación nacional; que hoy nos permiten como comunidad ser gestores y protagonistas de nuestro propio desarrollo.” (Palabras de Wilfredo Bacián en: Comunidad Quechua de Quipisca y RIMISP, 2016:8)

Las compensaciones negociadas por la comunidad se dirigieron a acciones de reconstrucción de su identidad cultural, al resguardo de sus recursos naturales y patrimoniales y al repoblamiento de la quebrada de Quipisca, a fin de proyectar su patrimonio a las nuevas generaciones y asegurar la reproducción social y cultural del grupo (Ibíd.). De este modo, la Comunidad Indígena quechua de Quipisca, en el ejercicio de su autodeterminación, fue desarrollando una estrategia basada en la articulación de actores públicos y privados con la comunidad, y en el desarrollo de liderazgos y capacidades propias para llevar a adelante un plan de acción. Como ejemplo de ello, varios de sus comuneros tomaron un programa de estudios ofrecido por RIMISP en 2014 y en 2016 la comunidad contrataba sus servicios para elaborar su propio “Plan de Desarrollo Territorial con Identidad Cultural”.

Para llevar adelante el Plan de Desarrollo Territorial, RIMISP cumplió el rol de asesor técnico haciendo un ejercicio de diálogo interétnico para llegar a principios orientadores que amalgamaran la visión de la comunidad con la visión técnica de los asesores. Así se llegó a definir un plan completo orientado por la visión objetivo que proyectaba la comunidad basado en los principios del Sumak Kawsay.

Quipisca se constituye como un caso interesante para observar los procesos políticos y económicos que atraviesan el reposicionamiento de la cuestión indígena en el siglo XXI, caracterizado por un proceso de articulación que escala a nivel global y que toma forma a nivel local a través de múltiples estrategias determinadas por la capacidad que los pueblos indígenas han ido desarrollando para construir sus propios proyectos de desarrollo, la mayoría de las veces marginales y tensionados por las grandes inversiones, pero no por eso menos importantes. El empoderamiento de las comunidades que aún habitan territorios que reclaman ancestrales se basa en la articulación entre aquellos miembros que han permanecido en sus territorios –la mayoría de las veces, las personas mayores- y los que han migrado a las ciudades por trabajo, residencia o estudio, pero que no han cortado el vínculo con su comunidad.

“Hoy en día, los abuelos, padres, hijos y nietos quipisqueños llevan en su sangre la historia de nuestros antepasados. Esa historia marcada por nuestra cultura Quechua, historia marcada por nuestros antepasados en la roca y el suelo. Lo que hoy llaman petroglifos, geoglifos, son nuestra expresión patrimonial. No es arqueología, es la historia que continúa. Nuestra cultura tiene a nuestros abuelos como protagonistas, su lengua que nos enseñaron, y que después otros nos obligaron a ocultar”. (Palabras de Mario Bacián en: Comunidad Quechua de Quipisca y RIMISP, 2016:9)

4. Institucionalidad en contextos territoriales indígenas

En el contexto latinoamericano, los pueblos indígenas aparecen hoy como una de las preocupaciones relevantes de organismos multilaterales, dado que los mejores resultados generales alcanzados por los países de la región en indicadores de desarrollo durante las dos últimas décadas muestran no alcanzar a la población indígena (CEPAL, 2015). La serie del Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad, que desde el 2011 viene analizando una serie de indicadores asociados a diversas dimensiones de desarrollo (salud, educación, ingresos, dinamismo económico e igualdad de género) también ha venido constatando que los territorios rezagados tienden a concentrar una mayor proporción de población indígena o afrodescendiente (RIMISP, 2012; RIMISP, 2014; RIMISP, 2016; RIMISP, 2018). Poniendo en evidencia que las políticas públicas generadas para promover el desarrollo de los pueblos indígenas no han logrado los resultados deseados y que se debe prestar atención a factores territoriales que explican su situación de rezago.

Las instituciones formales e informales entendidas como arreglos estables que estructuran la interacción y organización social, como las “reglas del juego” que sostienen y reproducen un determinado orden en las dinámicas territoriales resultan centrales para comprender el desarrollo de los pueblos indígenas en América Latina. Esto pues, en su dimensión formal, pone el foco en la acción de los Estados y sus políticas públicas y su aporte en estos procesos, al mismo tiempo que, en su dimensión informal, permite comprender cómo tradiciones, costumbres, discriminaciones, influyen directamente en las posibilidades de generar dinámicas territoriales que posibiliten avanzar en proyectos de desarrollo protagonizados por los pueblos indígenas en la región.

RIMISP ha afirmado que *“La fortaleza institucional de un país es una medida crítica de la calidad y sostenibilidad del desarrollo. Instituciones inclusivas son necesarias para el logro de un desarrollo con cohesión territorial”* (RIMISP, 2019:2). Sin embargo, en América Latina se observan problemas comunes para asegurar el logro de este tipo de instituciones, entre los que se cuentan: a) Reglas del juego formales e informales poco claras, transparentes y equitativas, b) fuertes asimetrías de poder y control de las instituciones de parte de las elites, y c) instituciones informales que promueven la discriminación, el uso de la violencia y las actividades ilegales (Ibíd.).

La calidad y sostenibilidad del desarrollo en América Latina, depende de la fortaleza institucional de cada uno de los países y lo que posibilita el desarrollo con cohesión territorial son instituciones inclusivas, que, entre otras cosas, aseguren la distribución amplia del poder político y económico, garanticen el uso óptimo de los recursos de interés público y promuevan el diálogo entre los actores (RIMISP, 2019). Sin embargo, para resolver los problemas que afectan a los pueblos indígenas en la actualidad, lo que se ha venido observando en la región -a partir de los estudios revisados-, es una institucionalidad débil y falta de capacidades en el Estado para llevar a cabo y promover el diálogo interétnico; pocas garantías para que puedan ejercer sus derechos territoriales; escasa participación de los pueblos indígenas en los asuntos que les conciernen; baja incidencia en el diseño e implementación de políticas públicas y en las decisiones sobre el uso de los recursos públicos; débiles modelos de gobernanza sobre los recursos naturales; concentración del poder político y económico en las elites locales; y políticas públicas poco efectivas y que no consideran factores estructurales como el racismo y la historia de discriminación que explica en gran medida la persistencia de las brechas que los afectan (Trivelli, 2008; RIMISP, 2010; Peláez, Monzón y Lemus, 2014; López, et. al, 2016; RIMISP-CORFO, 2018, 2019).

Las políticas públicas de los Estados latinoamericanos dirigidas a resolver los problemas los pueblos indígenas han recorrido un largo camino y las trayectorias que han seguido se asocian, por un lado, a la evolución histórica de las demandas del movimiento indígena, apoyadas, a partir de la década de 1990, por un contexto general de avance del derecho internacional a favor de sus reivindicaciones y del giro en las narrativas de organismos internacionales a favor de los derechos de minorías y de las nuevas preocupaciones ambientales (Echeverri, 2004; Gómez, 2007), y, por otro, a la propia evolución política e institucional de los Estados latinoamericanos.

En la actualidad se pueden reconocer una serie de instituciones de diversa naturaleza y jerarquía (ver tabla 1), y un número considerable de instituciones y políticas que, en general, se caracterizan por su dispersión, descoordinación y la mayoría de las veces por sus lógicas contradictorias, además de por sus distintos niveles de avance (CORFORIMISP, 2019; Aninat y Hernando, 2019; RIMISP – CORFO, 2017; RIMISP, 2010; Fondo Indígena, 2006).

Tabla N°1
Instituciones de Asuntos Indígenas por país en Latinoamérica.

País	Institución	Rango o dependencia
Panamá	Consejo Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos indígenas y Secretaría técnica adscrita a la oficina de planificación del Ministerio de Gobierno.	Agencia autónoma especializada.
Nicaragua	Comisión de Asuntos Étnicos, Regímenes Autonómicos y Comunidades Indígenas.	Comisión permanente de la Asamblea Nacional (parlamentaria)
	Procuraduría Especial de Pueblos indígenas y Comunidades Étnicas	Judicial
Brasil	Fundación Nacional del Indio (FUNAI)	Ministerio de Justicia
Colombia	Dirección de etnias	Ministerio del Interior y Justicia
El Salvador	Unidad de Asuntos Indígenas del Consejo Nacional para la Cultura y el Arte	Cuarto nivel jerárquico
Guatemala	Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco	Órgano nacional desconcentrado, dependiente de la presidencia de la república
México	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas (CDI)	La comisión tiene rango ministerial
Paraguay	Instituto Paraguayo del Indígena (IPI)	Entidad autárquica que se vincula al ejecutivo a través del Ministerio de Educación
Perú	Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA)	El Instituto tiene rango ministerial
Argentina	Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI)	Ministerio de Desarrollo Social
Bolivia	Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (MAIPO)	Ministerio

País	Institución	Rango o dependencia
Ecuador	Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos indígenas del Ecuador (CODENPE)	
Venezuela	Comisión Guacaipuro	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Costa Rica	Consejo Nacional de Asuntos Indígenas	Institución de derecho público con personería jurídica y patrimonio propios, es decir que ésta pertenece a la administración pública descentralizada.
Honduras	No existe	
Dominica	No existe	
Chile	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)	Agencia especializada dependiente del Ministerio de Desarrollo Social

Fuente: Elaboración propia en base a información oficial disponible en internet y a documentos públicos de cada país.

Sobre la evolución de la institucionalidad para pueblos indígenas en América Latina, Rimisp ha realizado varios estudios sobre el caso chileno. La primera ley indígena del país comenzó a regir en 1993 y fue el resultado de un acuerdo suscrito entre los pueblos indígenas y la Coalición de Partidos por la Democracia durante la campaña presidencial de 1989, inscrito en el proceso nacional de transición hacia la democracia que puso término a 17 años de dictadura militar. Se comprometió entonces la creación de una nueva institucionalidad indígena, el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y la ratificación del Convenio 169 de la OIT (RIMISP, 2011). De los tres pilares del acuerdo solo fue políticamente posible el primero de ellos²³. Por medio de esta Ley se creó la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), como *“un servicio público descentralizado y sometido a la supervigilancia del entonces Ministerio de Planificación [actual Ministerio de Desarrollo Social] con su sede central en la ciudad de Temuco¹”* (RIMISP, 2011:10).

La dirección de la Corporación quedó a cargo de un Consejo Nacional integrado por representantes de los pueblos indígenas y de autoridades ministeriales de gobierno, y un par de años más tarde se crearon las Áreas de Desarrollo Indígena²⁴. Desde entonces, la política pública indígena en Chile ha pasado por tres etapas: (1) la generación de las primeras políticas dirigidas al mundo indígena en la década de 1990 centradas en la compra y restitución de tierras para comunidades indígenas a través de un fondo especial creado para ello²⁵ y la implementación de programas de desarrollo²⁶;

²³ Chile ha sido uno de los últimos países en ratificarlo en 2008, luego de 17 años de haber adquirido el compromiso y el reconocimiento constitucional continúa pendiente a la fecha de elaboración de este documento.

²⁴ *“Las Áreas de Desarrollo Indígena (ADIs) surgen a partir de la aplicación del Art. 26° de la Ley N° 19.253 aprobada en octubre de 1995. De acuerdo a esta normativa, son definidas como espacios territoriales determinados en los cuales los órganos de la Administración del Estado deben focalizar su acción para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas de origen indígena que habitan en dichos territorios.”* Disponible en: <http://www.conadi.gob.cl/areas-de-desarrollo-indigena>. Extraído el 12 de noviembre de 2018.

²⁵ Este fondo representa más de la mitad del presupuesto institucional y sobre el 60% del presupuesto programático de la Corporación (RIMISP, 2011b).

²⁶ En relación a la restitución de tierras a los pueblos indígenas, la política chilena ha mostrado también varios problemas. El año 2011 RIMISP realizó un estudio sobre los determinantes y la evolución de los precios de compra de las tierras indígenas, dado que el mecanismo adoptado en Chile fue el de la compra

(2) la política de Nuevo Trato del Estado con los Pueblos indígenas de los 2000, que se expresó en un plan de 16 medidas entre las que se cuenta la creación de la Comisión de Verdad y Nuevo Trato, y la aprobación del primer préstamo del BID para la ejecución de un Programa Integral para el Desarrollo de las Comunidades Indígenas denominado “Orígenes”, el que fue implementado directamente por el MIDEPLAN; y (3) la política “Reconocer. Pacto Social por la multiculturalidad” de fines de la década de los 2000 que se basó en fortalecer la participación social y política de los pueblos indígenas, en el reconocimiento y profundización de los derechos de los Pueblos indígenas²⁷, en un programa indígena urbano financiado con un préstamo del BID, en la representación y participación de la mujer indígena, y en reconocer y valorar la diversidad étnica y cultural incorporando indicaciones en la Ley General de Enseñanza. (Ibíd.) Durante esta última etapa el gobierno estudió la factibilidad de crear una nueva Institucionalidad a cargo de implementar la política indígena, y se pensó entonces en un Ministerio a cargo del diseño y la toma de decisiones sobre las políticas dirigidas a los pueblos indígenas, un consejo Nacional de Pueblos Indígenas de carácter consultivo y una Agencia de Desarrollo Indígena para la implementación de las políticas que sustituyera a CONADI (Ídem.). El proyecto de ley para crear la nueva institucionalidad está siendo tramitado en el parlamento desde el 2016²⁸.

A partir de los estudios realizados por RIMISP²⁹, y particularmente el trabajo de diagnóstico de la CONADI se identificaron algunos elementos que pueden ser orientadores de las dificultades que enfrenta la institucionalidad indígena del resto de los países de la región. Los diversos actores involucrados en su quehacer, entre ellos dirigentes indígenas y beneficiarios de los programas coincidían en su percepción respecto de que CONADI actuaba más como una institución para beneficiar a las personas y comunidades indígenas, y no como una que perteneciera a los pueblos indígenas, y vinculado a ello, se manifestaba como una debilidad el que las comunidades indígenas no tuvieran injerencia en las decisiones de las políticas que los afectan. Sin embargo, se valoró la existencia de una institución que visibilizara sus intereses, reconociendo en ello una valorización de sus pueblos y sus culturas en el contexto general de la sociedad chilena, dejando atrás un extenso período de discriminación y exclusión.

A pesar de lo anterior, todos los actores coincidieron en que la institucionalidad indígena sufría serias deficiencias que impedían un mejor desempeño y, por lo tanto, un mayor avance en el desarrollo de los pueblos indígenas (RIMISP, 2010). En este estudio se identificaron una serie de aspectos deficitarios, que reflejan la dificultades que enfrenta la institucionalidad indígena: (a) la oferta programática de CONADI se orientaba hacia

de tierras a particulares para la restitución a las comunidades con reivindicaciones a través de un Fondo administrado por CONADI. Este fondo representa más de la mitad del presupuesto institucional y sobre el 60% del presupuesto programático de la Corporación (RIMISP, 2011b). Los primeros problemas observados cuando se comenzaron a ejecutar las compras fue que no se desarrollaron procedimientos para regular la compra de tierras, lo que abrió prontamente paso a la especulación sobre los precios, debido al aumento progresivo de los conflictos políticos sobre la tierra. El estudio puso en evidencia que la política no había previsto las asimetrías de información en contra del regulador y, por tanto, la necesidad de establecer mecanismos objetivos para la estimación de precios, que no limitaran su capacidad de negociación (Ibíd.).

²⁷ En 2008 el gobierno cumple con el compromiso adquirido de ratificar el Convenio 169 de la OIT.

²⁸ Procesos de reestructuración de la institucionalidad similares en el último tiempo pueden observarse en Panamá y en Venezuela.

²⁹ RIMISP- Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural ha analizado en profundidad la institucionalidad indígena de Chile a partir del año 2010, como resultado de diversas investigaciones aplicadas y del diálogo de políticas para la incidencia. El mismo año, el gobierno chileno evaluaba la creación de una Agencia de Desarrollo Indígena comprometida en el marco de un nuevo pacto con los pueblos indígenas. El objetivo de una de estas investigaciones fue evaluar el trabajo realizado por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), con el propósito de contar con un propuesta y recomendaciones para la creación de una nueva institucionalidad, basándose para ello en las fallas o principales problemas observados en el ciclo de vida de la institución.

el servicio al cliente, lo que impedía el fortalecimiento de los pueblos indígenas como un todo cultural, económico, social y político, en tanto la unidad de intervención eran los individuos o las comunidades y no los pueblos o las identidades territoriales; (b) existía una tensión permanente originada por la falta de claridad entre los ámbitos político y técnico que debe administrar la corporación; (c) se observaba un desbalance en la representatividad de los pueblos reconocidos por el Estado chileno, dado que el mayor peso relativo de unos pueblos jugaba en contra de los intereses y necesidades de aquellos que numéricamente son menos importantes; (d) la institución sufría la misma discriminación que los pueblos indígenas, expresada en un presupuesto insuficiente y en la falta de desarrollo de capacidades institucionales para atender la demanda de los grupos a los cuales se dirigía; y (e) el criterio de la descentralización de la institución, que tenía (y aún tiene) su dirección nacional en la región de la Araucanía, asociada a territorio del Pueblo Mapuche, no se ajustaba ni lograba dialogar con las demás instituciones del mismo rango, puesto que Chile es un país altamente centralizado en lo político, administrativo y presupuestario.

En el caso de las respuestas que los Estados latinoamericanos han implementado para resolver los problemas de los habitantes indígenas de zonas rurales, lo que se observa mayoritariamente son políticas de titulación y/o restitución de tierras, políticas agrarias con escaso nivel de innovación y políticas sectoriales que pueden o no incorporar criterios de pertinencia cultural y/o territorial (ONU-Mujeres-RIMISP, 2013c)³⁰; la incorporación de este criterio parece ser una tendencia en aumento en los países de la región, sin embargo continúa siendo incipiente (CEPAL, 2014). Las políticas de titulación de tierras implementadas en los países latinoamericanos se mantiene como una de las cuestiones más controversiales por las razones expuestas en el primer punto de este documento, incluso en los casos de países que han avanzado en el reconocimiento de derechos territoriales y distintos niveles y formas de autonomía, como Nicaragua, Colombia y Bolivia.

En el caso chileno, por ejemplo, un país que ha crecido sostenidamente desde los noventa y que -si se compara con el resto de los países de la región- es institucionalmente estable y capaz, se puede ver que la fórmula diseñada para responder a las reivindicaciones y a los problemas de la población indígena, revisada en el primer punto de este documento,³¹ presentó una serie de problemas en su implementación y no ha resuelto buena parte de las demandas territoriales de los pueblos indígenas, manteniéndose un porcentaje importante de comunidades sin títulos de dominio en tierras ocupadas de hecho, las que se continúan transfiriendo de generación en generación de manera irregular (CONADI, 2014) a casi 3 décadas de implementada la política. Es más, el año en curso el gobierno ha vuelto a poner sobre la mesa la discusión sobre la división de las tierras comunales indígenas, generando la movilización de los pueblos indígenas en rechazo de la medida que retrotrae la política a discusiones dadas por superadas en el contexto general de reconocimiento de derechos internacionales de estos pueblos.

³⁰ Si bien la consultoría realizada por RIMISP para ONU-Mujeres aborda la situación de las mujeres rurales, refiere también, en términos generales, a las características de las políticas para territorios rurales y para pueblos y mujeres indígenas.

³¹ La primera ley indígena del país comenzó a regir en 1993 y fue el resultado de un acuerdo suscrito entre los pueblos indígenas y la Coalición de Partidos por la Democracia durante la campaña presidencial de 1989, inscrito en el proceso nacional de transición hacia la democracia que puso término a 17 años de dictadura militar en Chile. Se comprometió entonces la creación de una nueva institucionalidad indígena, el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y la ratificación del Convenio 169 de la OIT (RIMISP 2010a, pág.10). De los tres pilares del acuerdo solo fue políticamente posible el primero de ellos. Chile ha sido uno de los últimos países en ratificarlo en 2008, luego de 17 años de haber adquirido el compromiso y el reconocimiento constitucional continúa pendiente a la fecha de elaboración de este documento.

Paradójicamente, en los casos que muestran avances en la fórmula de reconocimiento de derechos territoriales y autonomía obtenida por los pueblos indígenas a finales del s.XX. (como los de Colombia, Brasil, Nicaragua, entre otros), éstos han venido de la mano de una menor presencia o abandono del Estado, lo que ha dejado en una situación de extrema vulnerabilidad a la población indígena, la que debe enfrentar y resistir un contexto de violencia extrema y desplazamientos forzados, frente a los que los Estados no han sido capaces de responder adecuadamente, manteniéndose e incluso agudizándose la situación de rezago que los afecta en términos de desarrollo y acceso a servicios básicos, que se suman al contexto general de violencia (ver cfr. Albert, 2004; Echeverri, 2004; ONU-Mujeres-RIMISP, 2013^a; Pardo, 2017).

Cómo señala García-Hierro, por lo general, las perspectivas indígenas sobre el territorio entran en conflicto y contradicción con la institucionalidad formal del Estado, donde

“una opción por criterios amplios e integradores puede permitir mayores posibilidades a los pueblos indígenas siempre que se complemente con algunas fórmulas procesales viables en la práctica. Sin embargo, en la práctica legal y en los procedimientos de hecho, los criterios son reduccionistas, centrados en lo comunal (el territorio no ya como mosaico sino como rompecabezas incompleto) y orientados hacia una concepción económica y productiva de la tierra y los recursos.” (García-Hierro, 2004 [2001]: 288).

Esto también sido reconocido como problemático por Albert (2004) para el caso del movimiento indígena de la Amazonía Brasileña, en donde ha planteado lo complejo de que comunidad y tierra indígena sean exodefiniciones (impuestas por otros) que aglutinan las reivindicaciones territoriales y culturales, a pesar de la diversidad de coordenadas sociales y simbólicas presentes en las formas de vida indígenas.

“Instrumento de una redivisión étnica y territorial al servicio del desarrollo amazónico, estas categorías han sido el objeto de un desplazamiento estratégico que las ha convertido en referentes de una indianidad genérica de resistencia basada en una experiencia común de expropiación y negación de justicia” (2004:227).

En este sentido el autor enfatiza en que *“todas estas sociedades han sido forzadas a auto-objetivarse a través del prisma de una misma indianidad genérica y de una misma territorialidad abstracta definidas por el marco legal del Estado.”* (Albert, 2004:228). En este sentido, se puede entender la emergencia del movimiento como respuesta a la ampliación de las intervenciones del Estado y al refuerzo de sus funciones en territorio indígena. Así también Albert enfatiza en que

“la etnicidad reivindicada nunca es reductible, aquí, a la etnicidad impuesta. A pesar de la violencia que sufren las sociedades indígenas por la anexión, las fuerzas para reconstruir sus referentes identitarios y territoriales a la luz de las exodefiniciones del Estado desarrollista lo hacen siempre a partir de un proyecto social autónomo y dentro de una perspectiva simbólica que les es propia.” (2004:229)

Al analizar el caso de las políticas de desarrollo presentes en la región, lo que se observa es que éstas tienen un sesgo productivo a pequeña escala y se dirigen especialmente a actividades del sector silvoagropecuario con escasos niveles de innovación y encadenamientos productivos. Además, se caracterizan por sus rasgos asistencialistas, por ser poco integrales, por tener serias fallas de articulación (entre entidades públicas) y por la débil incorporación de criterios de pertinencia cultural (ONU-Mujeres-RIMISP, 2013^a; RIMISP-CORFO, 2018, 2019), en general se desconocen y/o no se consideran instituciones propias de los pueblos indígenas y se les exige que se ajusten a las

instituciones formales del Estado y produzcan en los mismos términos que cualquier campesino (RIMISP-CORFO, 2018, 2019). Al tiempo que, la dependencia de la entrega de subsidios genera prácticas de clientelismo e introduce la competencia en las comunidades, generando conflictos y fragmentaciones (Ibíd.).

Al respecto, una experiencia interesante en la que participó Rimisp en Chile -producto de un convenio de colaboración con el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP)³²- fue el proceso de rediseño y mejora del Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) creado en 2009 en convenio con CONADI para atender exclusivamente a campesinos indígenas de todo el país. Esta experiencia es destacable pues posibilitó que el Plan de Mejoramiento del PDTI fuese una experiencia inédita de participación de pueblos indígenas, que convocó a más de 2000 dirigentes indígenas de todo el territorio nacional en dos rondas de 119 talleres: la primera tuvo como objetivo recoger las opiniones y los requerimientos de los usuarios del programa para elaborar propuestas de mejoramiento, y en la segunda se dio a conocer la propuesta y se recogieron nuevamente las observaciones de los usuarios del programa.

Esta forma de crear instituciones formales, en este caso política pública dirigida a comunidades indígenas, se destaca porque como resultado se logró incorporar activamente la pertinencia y el diálogo interétnico como un elemento central del funcionamiento del programa y la preparación de los funcionarios para llevarlo a cabo (RIMISP, 2017b). Uno de los fenómenos observados en el proceso fue la alta motivación y compromiso de los funcionarios de la institución y la alta participación de los usuarios, dando muestras de que la existencia de espacios de diálogo y la formación de una burocracia representativa (Krislov, 1974) del mundo indígena es un elemento deseable y posible.

En síntesis, sobre la institucionalidad y las políticas públicas -aspectos claves de las instituciones formales- dirigidas a resolver los problemas de los pueblos indígenas se puede decir que, en el concierto latinoamericano, se advierte una gran heterogeneidad en el alcance y desarrollo de la institucionalidad y políticas públicas que van desde la focalización a la transversalización de los asuntos indígenas con distintos resultados. En el caso chileno se aprecia que la existencia de institucionalidad y políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas -dejando entre paréntesis la cuestión no menor acerca de su eficacia para resolver los problemas que afectan a esta parte de la población y de su pertinencia- es preferible a la ausencia de ellas, puesto que actúa como un elemento que visibiliza a estos pueblos en sociedades que conservan importantes rasgos de racismo y discriminación étnica; pero que, sin embargo, debe abordarse el trato que el Estado le da a estas instituciones porque es a la vez un indicador de la importancia política que se le reconoce a los pueblos indígenas. Al mismo tiempo, la evidencia generada muestra que resulta necesario cuidar la separación entre los espacios de representación política y los espacios asociados a los aspectos técnicos relacionados con la implementación de las políticas para evitar fenómenos de clientelismo y de conflictos al interior de las sociedades indígenas.

Por último, el caso del plan de mejora del PDTI revela que la participación no solo es un elemento deseable, sino que posible y que es necesario explorar y transformar en ejemplo a instituciones con una cultura de servicio público proclive al mandato ciudadano o que sea representativo de la ciudadanía a que se dirige, corrigiendo de

³² “El Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), es un servicio dependiente del Ministerio de Agricultura, creado el 27 de noviembre de 1962, cuyo mandato está establecido por la Ley Orgánica 18.910, modificada por la Ley 19.213 en mayo de 1993. Es un servicio descentralizado que tiene por objeto: <<Promover el desarrollo económico, social y tecnológico de los pequeños productores agrícolas y campesinos, con el fin de contribuir a elevar su capacidad empresarial, organizacional y comercial, su integración al proceso de desarrollo rural y optimizar al mismo tiempo el uso de los recursos productivos>>.” Disponible en: <https://www.indap.gob.cl/indap/qué-es-indap> (Extraído el 20 de noviembre de 2018).

este modo, prácticas culturales basadas en el abuso y la discriminación, la mayoría de las veces institucionalizadas en las burocracias latinoamericanas. Aún cuando, es necesario reconocer que los procesos de consulta libre, previa e informada son escasos en los términos que establece el Convenio 169 y continúan presentando una serie de obstáculos para su implementación, lo que ha minado la confianza que las sociedades indígenas pueden llegar a depositar en ellos.

A pesar de las dificultades que ha enfrentado institucionalidad creada para fomentar el desarrollo de los pueblos indígenas en los diversos países de América Latina, se ha avanzado en instalar en el debate público este tema y paulatinamente transversalizar la preocupación por la pertinencia cultural en sus políticas sectoriales, desarrollando programas especiales para pueblos indígenas en varios de sus servicios.

A la existencia y relevancia de instituciones formales en las dinámicas territoriales, se suman las instituciones informales y las instituciones propias del mundo indígena, las que deben ser incorporadas en el análisis de los arreglos institucionales, pues son parte relevante de la configuración de las relaciones sociales, políticas y económicas de los actores territoriales y que tienen influencia directa en su desarrollo. Se constata que sobre este tipo de instituciones existe escasa información, por lo que se requieren esfuerzos mayores para su estudio. Especialmente sobre las instituciones que forman parte de las formas de vida de los pueblos indígenas, las que deben ser incorporadas seriamente en el marco de procesos de diálogo interétnico genuino y eficaz.

En este sentido, es relevante ver como las instituciones formales, como las políticas de restitución de tierras a los pueblos indígenas genera una influencia importante en las comunidades y configura nuevas instituciones informales, como en el caso de los Resguardos Indígenas en Colombia. Como señala Echeverri,

este “reconocimiento fue altamente significativo y proveyó a estas poblaciones nativas un lenguaje político para articular el sentido de esas organizaciones indígenas que surgieron en la década de los ochenta y se vinieron consolidando en la década siguiente. El término <<territorio>> ha sido uno de los términos claves de ese nuevo lenguaje étnico-político. Sin embargo, el uso y significado de este término tiene una semántica compleja que no se corresponde con las acepciones que presenta en el uso jurídico político o en el de las ciencias naturales” (2004:260).

De ahí que la propia noción de territorio se torna una institución relevante de considerar en el análisis de las dinámicas territoriales, pues entre los pueblos indígenas esta noción es más compleja que la mera división político administrativa o geográfica; sino que se entiende el territorio como espacio de vida (producción-reproducción). Así, por ejemplo, en Bolivia, a pesar de optarse declarativamente por el criterio de la territorialidad originaria o tradicional, un requisito procesal –el estudio de necesidades espaciales– orienta la práctica en dirección al criterio del territorio como espacio de vida, que supone preguntarse por las condiciones necesarias para la producción y reproducción del/ los grupo/s (García-Hierro, 2004).

Esto muestra la importancia y contradicciones que pueden encontrarse entre instituciones formales e informales, que ciertamente afecta el desarrollo de los pueblos indígenas de la región. Por ejemplo, al analizar la relación entre desigualdad y gobernanza sobre los recursos naturales como factor explicativo de las dinámicas territoriales en tres municipios de la cuenca Ostúa-Güija en Guatemala, Peláez, Monzón y Lemus (2014) observaron diferencias entre aquellos municipios en los que la población indígena tenía una baja presencia y en el que ésta era mayoritaria. En los casos de Santa Catarina y Asunción Mita, municipios con menor presencia de población indígena, el poder se concentraba en el gobierno local y la toma de decisiones se encontraba

condicionada por las elites económicas locales, lo que resultaba en “*escasas posibilidades de aplicación del marco legal vigente [para la regulación del control y uso de los recursos naturales] debido a prácticas institucionalizadas en las que predomina[ba]n las relaciones de poder*” (Ibíd.:3), claramente una evidencia del peso de instituciones informales en las dinámicas de desarrollo de los pueblos indígenas. En estos municipios se advirtió un mayor dinamismo económico, pero, al mismo tiempo, una mayor concentración de la tierra y mayores niveles de desigualdad.

En términos generales, a través de los estudios de caso realizados por RIMISP, se observa que las estrategias de los pueblos indígenas latinoamericanos para la gobernanza consisten en fortalecer estructuras organizativas propias y alternativas o paralelas a los gobiernos locales -basados en el supuesto de una contraposición entre formas más horizontales de gobierno autóctono, propiamente indígenas, y las formas jerárquicas y verticales de las instituciones del gobierno que reclaman jurisdicción sobre el territorio, y que se consideran exógenas- o en “*asumir [estratégicamente] las estructuras municipales como vía para conectar sus organizaciones naturales con el aparato estatal*” (Ibíd.).

Si se entiende la gobernanza como “*el arte o forma de gobernar un territorio que, mediante la articulación de diversos actores del Estado, el mercado y la sociedad civil, conduce a un marco institucional que estimula el crecimiento económico con inclusión social*” (Rimisp, 2010), o como la capacidad de las sociedades de resolver sus asuntos con la participación tanto de los gobiernos y agencias públicas, como de actores del sector privado y de la sociedad civil, mediante arreglos formales e informales que determinan como se toman las decisiones públicas y como se llevan adelante las acciones públicas (OECD, 2005), se enfatiza en una dimensión eminentemente política del desarrollo, por lo que resulta fundamental considerar a todos los grupos de interés presentes en los territorios, los que tienen no solo intereses, sino que activos, capacidades y voluntades distintas frente al desarrollo territorial. Claramente, los pueblos indígenas representan un grupo de interés con legítimas y atendibles preocupaciones y miradas sobre el desarrollo de sus territorios; y con una experiencia política acumulada de organización y búsqueda de incidencia que requiere de nuevos modelos de relación con el Estado, los privados y los otros actores de la sociedad civil.

5. Conclusiones

Si lo que se plantea en la agenda latinoamericana de desarrollo es la sostenibilidad y la igualdad, sin renunciar al crecimiento económico y al extractivismo como eje articulador de la matriz productiva, los países latinoamericanos requieren repensar modelos de gobernanza que reduzcan los conflictos y que garanticen el crecimiento con igualdad y sostenibilidad.

No obstante los estudios realizados por RIMISP se centran y plantean una serie de lecciones en los tres elementos principales del análisis de las dinámicas territoriales ya mencionados (la estructura productiva, los arreglos institucionales y la capacidad de agencia de los actores de los territorios), estos análisis también ponen en evidencia que los territorios no se encuentran aislados de “*las grandes tendencias económicas, políticas, culturales, ambientales, intensificadas por la globalización (...)*” (Berdegué, Aguirre, Chiriboga, et. al., 2012:12) y que las dinámicas territoriales “*no son la simple expresión de un territorio que posee más recursos naturales, o mejor infraestructura o servicios, o una localización privilegiada*” (Ibíd.:25); sino de la capacidad de los territorios rurales para interactuar con su entorno (Ibíd.), al mismo tiempo que de la particular interacción entre los tres factores de la dinámica territorial que se han venido

analizando, lo que plantea una serie de desafíos.

A pesar de la constatación lógica de una relación entre las tendencias globales y las dinámicas locales, resulta interesante observar que, aun cuando *“las poblaciones indígenas, al igual que las rurales, suelen verse menos beneficiadas con los ciclos expansivos de las economías, también es cierto que su situación empeora menos en los momentos de crisis”* (Trivelli, 2008:4), lo que pone en evidencia el carácter estructural de las desigualdades que los afectan negativamente. Esto, también llama la atención sobre la existencia de grandes inversiones asociadas al desarrollo de los recursos naturales, que no impactan positivamente en el desarrollo de los territorios y la población local. Incluso cuando puedan existir impactos económicos positivos, las empresas no suelen internalizar las externalidades negativas de la actividad económica que desarrollan, a menos que existan fuertes regulaciones, lo que está lejos de ser una constante en los países latinoamericanos.

Por lo tanto, quienes han asumido los riesgos económicos y socio ambientales de los grandes proyectos de desarrollo instalados en territorios indígenas y rurales, han sido las propias comunidades. Sobre ello cabe advertir que, si bien, la gobernanza sobre los recursos naturales es débil en la mayoría de los países latinoamericanos, lo es aún más en el caso de las comunidades indígenas dado el escaso poder de influencia que éstas tienen sobre las instituciones que regulan su propiedad y uso; y por su escasa representación y participación política en los espacios de toma de decisiones. Es más, lo que se observa en América Latina son

“reglas y procesos de gobernanza de los recursos naturales que concentran el poder y las oportunidades económicas y políticas [y] estructuras productivas de enclave u otras donde predominan unas pocas empresas, muchas veces de origen extraterritorial, que generan poco empleo y/o mal empleo, con pocos encadenamientos locales, y que finalmente resultan en la extracción del territorio de una enorme proporción de los excedentes.” (Berdegué, Bebbington, Escobal et al, 2012: 9)

Ante el desafío de avanzar hacia modelos de gobernanza que impliquen mejores resultados en términos del desarrollo multidimensional, es relevante considerar que en

“los estudios sobre riqueza mineral y desarrollo, se han identificado ciertas articulaciones entre lo productivo, lo institucional y lo territorial, que el sector extractivo considera vehículos a través de los cuales se contribuye al desarrollo local. Sin embargo, para que esas articulaciones funcionen debe existir, o surgir, un conjunto de arreglos institucionales y sociales, favorables al sector extractivo que, al mismo tiempo, produzcan un crecimiento y desarrollo, a través del cual se reduzca la pobreza, mejore la distribución y se posibilite la sostenibilidad ambiental” (Hinojosa, Churracero, Cortez, et.al., en Berdegué y Modrego, 2012:460)

En este sentido, resulta relevante destacar que *“los aspectos institucionales del ‘desarrollo territorial rural’ son cruciales, especialmente para garantizar la equidad y la redistribución durante el proceso de ‘transformación productiva’.* La transformación productiva permite el crecimiento económico, mientras que las instituciones favorecen la equidad” (Ospina, et. al. en Berdegué y Modrego, 2012: 235). Así también, la tensión entre el desarrollo local y la articulación con otros niveles del desarrollo, en el caso de los pueblos indígenas que han alcanzado un cierto nivel de acceso a tierras y otros recursos, parece acentuarse por el peso de la cronología del despojo muy presente en la memoria colectiva de estos pueblos. El acceso, control y acumulación de distintos tipos de capitales parece ser gravitante para la participación de los pueblos indígenas en las coaliciones que propician cambios en las dinámicas territoriales; sin embargo, como se ha planteado previamente, la condición étnica se presenta, a veces, como una

infranqueable barrera de acceso, ya sea por patrones culturales arraigados que tienen como efecto la discriminación o por la acumulación histórica de desventajas³³.

Por ello, en los propios arreglos institucionales de gobernanza territorial, se requiere evaluar si los intereses de los pueblos indígenas se comprenden adecuadamente y si se encuentran debidamente representados. Así, una mayor o menor participación de los pueblos indígenas podría estar impactando las dinámicas territoriales de manera positiva o negativa, con efectos sobre la cohesión territorial y las posibilidades de impulsar coaliciones territoriales transformadoras (Asencio y Fernández, 2014). Al mismo tiempo, se requiere profundizar en la comprensión de la territorialidad indígena, así como en los efectos que categorías impuestas por el Estado, a través de las políticas públicas, tienen sobre sus territorios y formas de vida (instituciones).

Una de las dimensiones críticas para propiciar el desarrollo de los pueblos indígenas de América Latina es el reconocimiento y la garantía de sus derechos individuales y colectivos, los que se resumen en el derecho a la no discriminación; al desarrollo y bienestar social; a la integridad cultural; a la propiedad, uso, control y acceso a las tierras, territorios y recursos naturales; y a la participación política. Como se evidenció, a pesar de los avances en materia de reconocimiento en los países latinoamericanos, la aplicación del derecho a la autodeterminación y el consentimiento libre e informado continúa siendo deficiente, puesto que reconocer y garantizar los derechos de los pueblos indígenas suele chocar con las estrategias y políticas de desarrollo, que ocupan, la mayoría de las veces, posiciones privilegiadas en las agendas de los gobiernos.

Desde este enfoque, lo central es poner en evidencia que las desigualdades que se manifiestan entre personas, grupos sociales y pueblos en América Latina, tienen un componente territorial diferente y adicional (RIMISP, 2012; RIMISP, 2014; RIMISP, 2013b; RIMISP, 2016; RIMISP 2018) y que promover el diálogo entre los actores resulta fundamental para una nueva generación de políticas y estrategias de desarrollo que sean capaces de complejizar la mirada sobre los territorios y no perpetúen las desigualdades. No obstante, una condición necesaria y primera para que el diálogo sea posible, es el reconocimiento mutuo entre los actores presentes en los territorios, desde sus legítimas diferencias e intereses -comunes y/o contrapuestos- en tanto sujetos que co-producen las políticas e imaginan el desarrollo de sus territorios, así como los procesos históricos que resultan en la configuración actual de diversos territorios en un mismo espacio geográfico.

Con todo, la perspectiva del territorio como una construcción social colectiva, desarrolla por RIMISP, permite pensar diversas territorialidades y prácticas de territorialidad, entre ellas, las que construyen los pueblos indígenas. Y agrega que no basta con los avances que experimenten los pueblos indígenas en términos del reconocimiento de sus derechos territoriales, sino que se requieren políticas que mejoren las condiciones económicas, políticas y sociales de los territorios que la mayoría de las veces comparten con otros actores, incorporando las distintas miradas que coexisten sobre el espacio geográfico que se busca intervenir.

³³ La mayoría de los pueblos indígenas latinoamericanos fueron radicados en las zonas marginales y menos productivas.

6. Bibliografía

- Albert, B. (2004). "Territorialidad, etnopolítica y desarrollo: A propósito del movimiento indígena en la Amazonia brasileña". En Surrallés, A. y García Hierro, P. (Eds.), Tierra Adentro. Territorio indígena percepción del entorno (pp. 221-258). Perú: IWGIA. La versión original en francés "Territorialité, ethnopolitique et développement: a propos du mouvement indien en Amazonie brésilienne" fue publicado en la revista Cahiers des amériques latines, n° 23, pp.117-210,1997.
- Aninat, I. y Hernando, A. (2019). "Mapeando el laberinto de la política pública indígena en Chile". Revista Estudios Públicos, 153, pp 7 – 56.
- Aylwin, J. (2002). "El Derecho de los Pueblos indígenas a la Tierra y al Territorio en América Latina: Antecedentes Históricos y Tendencias Actuales". Documento para ser presentado en la Organización de Estados Americanos.
- Banco Mundial. (2015a). "Los Pueblos indígenas en América Latina".
- Banco Mundial. (2015b). "Latinoamérica indígena en el Siglo XXI: primera década: práctica global social, urbana, rural y de resiliencia: América Latina y el Caribe".
- Berdegú, J. y Modrego, F. (Eds.). (2012). "De Yucatán a Chiloé. Dinámicas territoriales en América Latina". Buenos Aires: Teseo.
- Berdegú, J.; Bebbington, A.; Escobal, J.; Favareto, A.; Fernández, I.; Ospina, P. Munk Ravnborg, H.; Aguirre, F.; Chiriboga, M.; Gómez, I.; Gómez, L; Modrego, F.; Paulson, S.; Ramírez, E.; Schejtman, A.; Trivelli, C. (2012). "Territorios en Movimiento. Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina". Documento de Trabajo No 110. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP, Santiago, Chile.
- Celis, X., Modrego, F, y Berdegú, J. (2008). "Geografía de la desigualdad mapuche en las zonas rurales de Chile". Documento de Trabajo N°7, Programa Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP. Santiago, Chile.
- CEPAL. (1995). El etnodesarrollo de cara al Siglo XXI. LC-R.1578.
- CEPAL. (2014). "Los pueblos indígenas en América Latina: Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos". Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2015). "América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe". Santiago, Chile.
- CEPAL. (2016). "Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible". Santiago, Chile.
- CEPAL. (2018a). "Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe".
- CEPAL. (2018b). "Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2018. Las tensiones comerciales exigen una mayor integración regional". Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44196/5/S1801070_es.pdf
- CEPAL. (2019). "Perspectivas Económicas de América Latina 2019. Desarrollo en transición". Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44525/1/S1900182_es.pdf
- Clifford, J. (2013). "Returns. Becoming Indigenous in the Twenty-First Century". Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Coimbra, G. (2009). "Desarrollo humano sostenible en las misiones jesuíticas de Chiquitos, Bolivia. El caso del Municipio de Concepción". En Ranaboldo, C. y Schejtman, A. (Eds.), El valor del patrimonio cultural: territorios rurales, experiencias y proyecciones latinoamericanas. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y RIMISP.
- Descola, P. (2004). "Las cosmologías indígenas de la Amazonia". En Surrallés, A. y García Hierro, P. (Eds.), Tierra Adentro. Territorio indígena percepción del entorno (pp. 25-35). Perú: IWGIA. Publicado previamente en el n° 175, pp. 60-65, 1997, de la revista Mundo Científico.

- Echeverri, J. (2004). "Territorio como cuerpo y territorio como naturaleza: ¿Diálogo intercultural?". En Surrallés, A. y García Hierro, P. (Eds.), *Tierra Adentro. Territorio indígena percepción del entorno* (pp. 259-275). Perú: IWGIA.
- Estévez, A. (2017). "Jóvenes Rurales en Ecuador. Grupos de Diálogo Rural, una estrategia de incidencia". Serie documento de trabajo N° 224. Grupo de Trabajo Inclusión Social y Desarrollo. Programa Jóvenes Rurales y territorio: Una estrategia de diálogo de políticas". Rimisp, Santiago Chile.
- Fonte, M. (2009). "Hacia un sesgo rural en el desarrollo económico: La valorización de la riqueza cultural de América Latina". En Ranaboldo, C. y Schejtman, A. (Eds.), *El valor del patrimonio cultural: territorios rurales, experiencias y proyecciones latinoamericanas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y RIMISP; Territorios con Identidad Cultural.
- Gac, D., Flores, D. y Thezá, M. (2017). "Reformas agrarias en América Latina y Chile: lecciones aprendidas sobre la controversia de la propiedad de la tierra". *Polis*, 16(47), 5-11. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682017000200005>
- García Hierro, P. (2004). "Territorios indígenas: tocando a las puertas del Derecho". En Surrallés, A. y García Hierro, P. (Eds.), *Tierra Adentro. Territorio indígena percepción del entorno* (pp. 277-305). Perú: IWGIA. Publicado previamente con el mismo título en la Revista de Indias, n° 223, pp. 619-647, 2001.
- Gómez, A. (2007). "El discurso político indígena en América Latina". *Desacatos* (22), 215-228
- González- Abrisketa, O. y Carro-Ripalda, S. (2016). "La apertura ontológica de la antropología contemporánea". *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, 71(1), 101-128. ISSN: 0034-7981, e ISSN: 1988-8457, DOI: 10.3989
- Grebe, M.E., Pacheco, S. y Segura, J. (1972). "Cosmovisión Mapuch"e. Cuadernos de la realidad nacional, 14, pp. 46-73.
- INDH. 2018. "Mapa de conflictos socioambientales en Chile".
- López, D. (2016). "Discriminación y exclusión: tendencias en las brechas étnicas de ingresos urbanos y rurales en Chile". Documento de Trabajo N° 200, Grupo de Trabajo Cohesión Territorial para el Desarrollo. RIMISP. Santiago, Chile.
- López, D.; Christian, C.; Vargas, M.; Calcagni, M.; Fuentealba, R. (2016). "Desigualdad y Territorio en los pueblos indígenas en Chile: un diagnóstico latinoamericano y propuestas de investigación desde Rimisp", Serie Documentos de Trabajo N°206, Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial, Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.
- Marimán, P., Caniuqueo, S., Millalén, J. y Levil, R. (2006) "¡...Escucha, winka...! Cuatro ensayos de Historia Nacional Mapuche y un epílogo sobre el futuro". Santiago: LOM Ediciones.
- Modrego, F. y Berdegué, J. A. (Eds.) (2016). "Los dilemas territoriales del desarrollo en América Latina". Facultad de Economía. Universidad de Los Andes. Bogotá, Colombia.
- Modrego, F., Celis, X., y Berdegué, J. A. (2008). "Polarización étnica de los ingresos rurales en el sur de Chile". Documento de Trabajo N° 15, Programa Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP. Santiago, Chile.
- Molodecky, S. (2016). "Indigenous Participation in Resource Development: A Paradigm Shift". Documento de Trabajo N° 196, Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. RIMISP. Santiago, Chile.
- OIT. (2016). "Ratificación del C169 – Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989".
- ONU-Mujeres-RIMISP. (2013a). "Desarrollo territorial y empoderamiento de las mujeres rurales en América Latina y el Caribe. Políticas y experiencias territoriales relevantes para el empoderamiento de las mujeres rurales Colombia".
- ONU-Mujeres-RIMISP. (2013b). "Políticas y experiencias territoriales relevantes para el empoderamiento de las mujeres rurales de Guatemala".

- ONU-Mujeres-RIMISP. (2013c). *“Enfoque territorial para el empoderamiento de las mujeres rurales en América Latina y el Caribe. Informe final consultoría”*.
- ONU-Mujeres-RIMISP. (2015a). *“Enfoque territorial para el empoderamiento de la mujer rural Perú”*.
- ONU-Mujeres-RIMISP. (2015b). *“Políticas y experiencias territoriales relevantes para el empoderamiento de las mujeres rurales en Paraguay: Un análisis desde el enfoque territorial”*.
- Ortiz, S., Ospina, P., Arboleda, M. y Santillana, A. (2009). *“La estrategia de promoción del turismo en Cotacachi, Ecuador”*. En Ranaboldo, C. y Schejtman, A., *El valor del patrimonio cultural: territorios rurales, experiencias y proyecciones latinoamericanas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y RIMISP.
- Pardo, R. 2017. *“Dianóstico de la juventud rural en Colombia. Grupos de Diálogo Rural, una estrategia de incidencia”*. Serie documento No 227. Grupo de Trabajo Inclusión Social y Desarrollo. Programa Jóvenes Rurales, Territorios y Oportunidades: Una estrategia de diálogos de políticas. Rimisp, Santiago, Chile.
- Peláez, A., Monzón, E. y Lemus, M. (2014). *“Desigualdad económica y social y Gobernanza en el uso de los recursos naturales: Un análisis de la cuenca Ostúa-Güija (Guatemala)”*. Territorios en movimiento: Hacia un desarrollo inclusivo. Teseo: Buenos Aires.
- Popolo, F., Oyarce, A. y Ribotta, B. (2009). *“Indígenas urbanos en América Latina: algunos resultados censales y su relación con los objetivos de desarrollo del Milenio”*. Notas de población CEPAL, 86:99-138.
- Ramos, A. (2012). *“The Politics of Perspectivism”*. Annual Review of Anthropology, 41,481-494. The Annual Review of Anthropology is online at anthro.annualreviews.org. This article's doi: 10.1146/annurev-anthro-092611-145950.
- Ramos, A. (2015). *“Sobre malentendidos interétnicos”*. Universitas Humanística, 80, 53-75.
- Ranaboldo, C. (2009). *“Introducción. Recorridos de una mirada Latinoamericana”*. En Ranaboldo, C. y Schejtman, A., *“El valor del patrimonio cultural: territorios rurales, experiencias y proyecciones latinoamericanas”*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y RIMISP.
- RIMISP. (2010). *“Serie Una mirada territorial a la CASEN N°3”*.
- RIMISP. (2011). *Estudio “Determinantes de los precios de compras de tierras indígenas por CONADI”*.
- RIMISP. (2012). *“Informe Latinoamericano de Pobreza y Desigualdad”*.
- RIMISP. (2014). *“Informe Latinoamericano de Pobreza y Desigualdad”*. Empleo de calidad y territorio.
- RIMISP. (2016). *“Informe Latinoamericano de Pobreza y Desigualdad”*. Género y Territorio.
- RIMISP. (2018). *“Informe Latinoamericano de Pobreza y Desigualdad”*. No dejar a ningún territorio atrás.
- RIMISP. (s. f.). *“Procesos de políticas para el impacto a gran escala 2013/2016”*.
- RIMISP. (2019a). *“Teoría del cambio. Instituciones Inclusivas”*. (Documento de trabajo interno. Enero 2019).
- RIMISP. (2019b). *“Teoría del cambio. Conflictos socioterritoriales”*. (Documento de trabajo interno. Enero 2019).
- RIMISP-CORFO. (2017). *“Programa de Innovación Social para la Superación de la Pobreza. Líneas de Acción y Modelo de Gestión”*. Informe a Corfo. Santiago, Chile.
- RIMISP. (2019). *“Estudio de los instrumentos públicos de fomento productivo que promuevan el desarrollo económico de los pueblos indígenas de Chile”*. Santiago, Chile: Rimisp.
- Schejtman, A. y Berdegú, J. A. (2004). *“Desarrollo Territorial Rural”*. Debates y Temas Rurales N° 1. RIMISP: Santiago.

Tomaselli, A. (2015). *“Diagnóstico de Brechas Indígenas Rurales”*. Serie Documentos de Trabajo N°205. Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.