

## **Participación Social y Pueblos Originarios<sup>1</sup>: Aportes y propuestas para la discusión.**

Salvador Millaleo.  
Marcos Valdés (Wekull)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Este artículo fue publicado originalmente en el documento “La participación indígena en el programa Orígenes, aportes conceptuales”, por los mismos autores como primera reflexión, lo que a continuación se presenta es una segunda reflexión. Los autores agradecen los comentarios críticos de Marilaf C.

<sup>2</sup> Abogado y Sociólogo respectivamente.

## **1. Contextualización a modo de introducción:**

No resulta una concesión admitir que la relación entre participación y pueblos originarios es una relación tensionada, asumida con grandes dificultades y en general siempre con dudas acerca de su necesidad y legitimidad.

Tampoco resulta una concesión admitir que en general, los pueblos originarios han respondido de modo asistencialista a los llamados que hacen diversos actores externos<sup>3</sup> a iniciar procesos de participación. Y esto tiene al menos una razón histórica; los pueblos originarios son pueblos sometidos a estructuras dominantes, además del hecho evidente que estas estructuras casi siempre reproducen los sistemas de dominación con los cuales interactúan con los dominados, lo que hace evidente que la relación entre estas estructuras respecto de los pueblos originarios sea asimétrica. Otra razón por la cual los pueblos originarios responden de modo asistencialista es la desnivelación técnica y política existente entre los actores externos y los actores internos<sup>4</sup> que quizás este sea uno de los grandes problemas con que se enfrentan los pueblos originarios que genuinamente y de buena fe quieren iniciar procesos de participación.

Luego, para que se esté frente a un proceso de participación efectivo, las condiciones estructurales de relación entre los actores externos y los pueblos originarios deberían ser iguales o al menos equiparables. En condiciones de desequilibrio, la relación se inclina hacia el que tiene mayor poder y que en general no son precisamente los pueblos originarios.

Tal como se sugiere más adelante, la participación es un vector que procesa muchas demandas que los mismos pueblos originarios reclaman y que resultan imprescindibles para una mejor organización de las sociedades, especialmente en un contexto de globalización, no obstante muchas veces, los pueblos originarios no son receptores importantes desde un punto de vista de mercado para la generación de dichos procesos y más bien son vistos como obstáculos para el desarrollo.

Pero por otro lado, tampoco es posible soslayar la importancia de los pueblos originarios en estos procesos, toda vez que muchas de las inversiones de tipo económicas, culturales y ecológicas pasan necesariamente por acuerdos con pueblos originarios que habitan ciertos espacios territoriales en donde se requiere invertir.

El documento que a continuación se ofrece, presenta un modelo y una conceptualización tentativa respecto de lo que los autores entienden por participación y posteriormente se contrasta este modelo con lo que sucedería actualmente en Chile.

---

<sup>3</sup> Se ha de entender como actores externos, todos aquellos actores que se definen como contraparte de los pueblos originarios en los procesos de participación, tales como el aparato de estado, institucionalidad pública, ONG's, agencias de desarrollo entre otros, también es usado en este documento como actor institucionalizado no indígena.

<sup>4</sup> Se ha de entender como actores internos, todos aquellos actores que actúan como representantes de los pueblos originarios tales como comunidades indígenas, organizaciones, asociaciones, dirigentes, etc.

Por último, hay que mencionar que la participación resulta en una necesidad política para los pueblos originarios como un elemento que permite acercarse al otro y conocerlo.

### **Supuestos iniciales sobre la participación:**

- Para viabilizar un proceso real de participación, las relaciones sociales entre actores deberían ser horizontales, si esto no se cumple no podrá haber un proceso participativo por más que exista buena voluntad de cualquiera de los actores para hacerlo.
- Al enfrentarse a un proceso de participación los actores deberían acudir en igualdad de condiciones y la negociación debe ser consensuada<sup>5</sup>.

## **2. Los presupuestos de la participación.**

Uno de los primeros significantes con que suele identificarse la participación<sup>6</sup> consiste en atribuirle concurrencia en el éxito de las medidas y programas de desarrollo. En efecto, la participación estaría estrechamente ligada a la efectividad y eficacia de las iniciativas de desarrollo insertas dentro de un modelo de enfoque de derechos que se busca implementar en territorios en donde habitan los pueblos originarios, en cuanto dichas iniciativas estarían más cerca de lograr sus objetivos y generar alto impacto si han sido identificadas, diseñadas, implementadas y evaluadas desde la participación social. Además, se le atribuye una fuerte contribución en términos de lograr objetivos estratégicos de largo aliento, tales como el incremento de la equidad, superación del racismo y la discriminación, etc., y por cierto también a lograr objetivos residuales tales como el buen gobierno, el respeto por los derechos humanos y la profundización democrática<sup>7</sup> de la sociedad.

En segundo lugar, la participación social sería una precondition para generar y legitimar el desarrollo, por cuanto contribuiría a generar ciertas condiciones para la construcción e instalación de capacidades y la apropiación del proceso. Mediante la participación, los pueblos originarios, podrían adquirir nuevas habilidades organizacionales y operativas para el fortalecimiento de su propia organización negociadora, y de este modo, se mejoraría la interactividad y generaría condiciones esenciales para la sostenibilidad del proceso.

En tercer lugar, la participación social facilitaría instancias de intervenciones sociales que permitirían ajustarse a nuevas tendencias mundiales tales como la descentralización y la globalización, así como también permitiría adaptarse a los cambios que se producen en contextos que exigen niveles cada vez más amplios de flexibilidad, interacción, confianza e innovación y en donde los pueblos originarios han mostrado gran debilidad.

---

<sup>5</sup> Obviamente, ello podría ser considerado una hipótesis muy ingenua, lo cual puede aceptarse, pero por lo menos debe ser considerado como coordenadas iniciales para viabilizar este proceso.

<sup>6</sup> “..la Participación es un proceso a través del cual los involucrados influyen y toman control sobre las iniciativas de desarrollo y en las decisiones y recursos que los afectan” (World Bank, 1994).

<sup>7</sup> IADB/BID, Introduction, Resource Book on Participation.

Entonces, la participación social debería ser entendida como un proceso en el cual los actores internos diseñan, cooperan, colaboran e implementan - junto con actores externos -, objetivos comunes. Dicho de otro modo, la participación social es una acción colectiva dirigida a lograr cierto objetivo común, en términos de “tomar parte del proceso” e “involucrarse”.

Las características anteriores sostienen la idea de que la participación social proporcionaría resultados muy superiores en términos de legitimidad y efectividad que otros modelos de orientación burocrática o paternalista<sup>8</sup>.

### **3. Condiciones iniciales que viabilizan un proceso participativo.**

#### **3.1. La participación tiene objetivos concretos.**

La participación tiene como génesis, lograr la solución de un problema que tiene consecuencias para por lo menos 2 actores. Si la participación de los pueblos originarios es considerada como un elemento que necesariamente debe componer la ecuación que permite el desarrollo, entonces la participación será una cuestión viable. Es por ello que la participación de los pueblos originarios no es y no puede ser visto como un fin en sí mismo, ya que es una construcción y un instrumento que aparte de mejorar las soluciones, viabiliza los procesos de desarrollo, empoderamiento y autogestión. Promover un proceso de participación por “participar” es una tautología que solo genera pérdida de esfuerzos y recursos.

Por otro lado, la experiencia ha demostrado que los cambios sociales efectivamente se producen después de complejos procesos de aprendizaje social que requieren el involucramiento y apropiación de los destinatarios de los cambios. En este sentido, es posible afirmar que, los cambios sociales requieren de innovaciones, que (re)organicen las prácticas y relaciones sociales no participativas, toda vez que, éstas por sí mismas no generan los comportamientos necesarios para el cambio. Por ello se admite que los cambios sociales requieren de compromisos éticos y políticos profundos de los actores involucrados que la ausencia de participación impide<sup>9</sup>.

#### **3.2. Todos deben ser escuchados.**

Un hecho simple de reconocer es que el punto de vista de cada actor potencialmente sujeto del proceso de participación, está cargado de interpretaciones, predisposiciones, prejuicios entre otros, esto implica que dichos actores tienen descripciones e interpretaciones distintas – y en no pocas ocasiones, contrapuestas e irreconciliables entre sí -, respecto del entorno social, cultural, histórico y político. Desde esta perspectiva, no resulta una concesión

---

<sup>8</sup> Kliksberg, Bernardo, Seis Tesis No Convencionales de la Participación, primera tesis. Estos enfoques suponen que los cambios sociales - que ciertos grupos de expertos identifican como necesarios -, pueden aplicarse y tener éxito formulándose desde “fuera” de las comunidades y actores sociales

<sup>9</sup> World Bank, Participation Sourcebook, 1994, pp. 4-6.

admitir que dichos actores evalúan una misma situación en modo distinto, lo que evidentemente los lleva también a elaborar acciones y estrategias diferentes.

Aceptar esto, implica llegar a un necesario acuerdo entre los actores involucrados al iniciar un proceso participativo: cada actor es diferente y puede ofrecer contribuciones importantes al proceso y su punto de vista puede complementar el de los otros aunque pueda parecer poco útil o reactivo a primera vista.

### **3.3. Actitud de aprendizaje.**

Todo actor involucrado en procesos participativos, debe adoptar una actitud de aprendizaje a través del cuál se debería intentar horizontalizar la relación entre actores, es decir, los actores tanto internos como externos deben aprender a escuchar y a aprender con una actitud humilde frente al otro, esto es especialmente crítico con los actores externos que muchas veces creen poseer todas las soluciones. Intentar sobreponer el conocimiento de los actores externos sobre los internos es contrario a la lógica de la participación que busca precisamente un espacio de cooperación en función de la solución de problemas, los equipos de trabajo deben intentar fomentar una actitud democrática con quienes se está trabajando.

Esta actitud de aprendizaje puede ser fortalecida reconociendo las experiencias de los actores así como los conocimientos generados en su propio contexto histórico y entorno social, reconociendo además, que estos actores tienen suficiente experticia en relación con su propia situación y problemas. El reconocimiento de esta idea, deviene en la regla de oro de la interculturalidad, cual es: “para hacer hay que aprender y conocer al otro”.

El “aprendizaje del otro” corresponde a uno de los objetivos cruciales de los procesos de participación, por cuanto, los conocimientos que se obtengan de la relación con las comunidades, organizaciones y agentes culturales indígenas son esenciales para mejorar las políticas públicas para los pueblos originarios, por un lado, pero por el otro, solo así los pueblos originarios podrán “conocer y aprender” a su contraparte, que en algunos casos puede ser el estado, los partidos políticos, agencias de desarrollo, etc.

### **3.4. Transparencia.**

La transparencia debe entenderse como en una apertura consciente y generosa respecto de las acciones, los planes, programas y proyectos además de los recursos que se compartirán con los demás actores, y supone que la información entregada sea creíble y no se dude de la honestidad de quienes la entregan.

La transparencia es un proceso en el cual, todos los actores involucrados deberían sincerar sus prenociones, intenciones, puntos de vista, objetivos e ideas con las cuales operan, esto fundamenta la credibilidad mutua que es la base para el compromiso y la cooperación, por lo tanto, la transparencia por parte de todos los actores involucrados es un requerimiento inicial básico.

La transparencia ayudará a evitar dobles agendas e intencionalidades políticas ocultas y permitirá evitar las sospechas, prejuicios y suspicacias inherentes a las relaciones humanas, se trata de prevenir situaciones en las que todos los actores involucrados tratan de proteger sus propios intereses mas que encontrar el compromiso mas apropiado para la solución de la problemática que los convoca.

### **3.5. Flexibilidad.**

Para estar abierto a todas las ideas y opiniones de los otros actores se requiere estar dispuesto a efectuar cambios en los diseños y lineamientos previamente fijados. Con frecuencia las distintas perspectivas pueden ser difíciles de entender y pueden incluso contradecir o ser incompatibles con las ideas y lineamientos estratégicos propios. Aceptar esto requiere de un alto grado de tolerancia así como coraje para “dar un paso al lado”, lo cual no debería representar menoscabo para sí, puesto que estar preparado para repensar y replantear en cualquier momento que sea necesario la postura propia es una actitud noble y permite seguir el proceso neutralmente.

#### **Advertencia sobre la participación:**

No se debe asumir acríticamente la presunción inocente de que la descentralización, la participación y la negociación, permiten o permitirán la convergencia de diferentes intereses de oferta institucional y de demanda social, olvidando que existen monopolios del poder en donde los procesos de participación pueden ser espacios ideales para la legitimación y validación de intereses particularistas y que eventualmente no tienen nada que ver con los objetivos de la participación de los pueblos originarios.

### **3.5. Aceptación del conflicto.**

No hay que olvidar que en toda relación social existe explícita o implícitamente la posibilidad del conflicto. Negar, disminuir o no tomar en cuenta el conflicto solo conduce a aumentarlo, por lo cual en condiciones en que se busca comenzar y/o consolidar un proceso participativo resulta del todo necesario, introducir el conflicto como una variable mas dentro de un modelo de relación multivariado en el cual será implementado un proceso de participación.

El conflicto es inherente a la relación del ser humano con otros seres humanos, esto no implica necesariamente que absolutamente todas las relaciones sociales haya que entenderlas en este contexto. Por el contrario, muchas veces, las diferencias son resueltas en un clima distinto del conflicto. No obstante, no hay que dejar de reconocer que en no pocas ocasiones, el conflicto – cuando es de orden manifiesto -, la actitud más recurrente y que resulta más cómoda y fácil ha sido (y es) precisamente marginarse del proceso con la excusa de que el otro no hace posible la instalación del proceso.

Independiente de aquello, es necesario asumir una actitud de negociación y de concesión en una perspectiva estratégica, ello ayudaría a mejorar la relación conflictuada que si bien

podría no resultar en un primer intento o primer momento, podría rendir mejores frutos en ocasiones posteriores.

#### **4. Niveles de participación:**

Es posible identificar diferentes niveles de participación, que van desde la participación pasiva donde los actores se involucran solamente aportando información a otros o siendo informados sobre lo que va a suceder, a la participación activa o auto movilización, donde el actor genera acciones sostenibles e independiente de las instituciones externas interesadas en instalar un proceso de participación. En ese continuo de variaciones de formas de participación se puede ver el paso desde formas meramente nominales y de representación poco significativa hasta la instalación de procesos de participación en donde el empoderamiento, el involucramiento y la resolución de problemas son resultados directos de tales procesos.

El Guide Book on Participation de UNDP, enuncia un continuo de grados de participación distinguiendo claramente los extremos de ese continuo desde la simple manipulación hasta el grado en que los involucrados llegan a ser aliados (stakeholders) en las iniciativas de desarrollo y comienzan a asumir la responsabilidad de su manejo.

- ☛ **Manipulación:** éste es nivel más bajo y de menor impacto, en el cual la “participación” es considerada una oportunidad de adoctrinamiento e imposición de ideas y creencias sobre situaciones, objetivos y estrategias. Dentro de esa forma se inserta la participación para obtener recursos, donde el actor interno participa para lograr, por ejemplo, trabajo, alimento, dinero u otros incentivos materiales o en el caso del actor externo, simplemente imponer su estrategia de intervención, obtención de dividendos políticos u otros.
- ☛ **Información:** consiste en una “bajada de información” respecto de los derechos, responsabilidades y opciones del otro actor. El riesgo es que la información sea canalizada a través de una sola vía y que cierre las posibilidades de negociación sobre las decisiones. En ese caso, la participación tiene el sentido de informar a los involucrados que se hará o qué se está haciendo, o bien los involucrados participan respondiendo las cuestiones establecidas por investigadores, administradores y ejecutores de proyectos usando encuestas o técnicas similares y el actor interno no tiene la oportunidad de influenciar los procedimientos ni modificar el diseño del proceso y finalmente no son considerados para la evaluación de éste.
- ☛ **Consulta:** este nivel establece una comunicación de dos vías, donde los involucrados tienen la oportunidad de expresar las sugerencias y comentarios pero no está asegurada que estos sean utilizados del todo o de la manera que ellos esperan. Los involucrados son consultados y agentes externos sistematizan sus opiniones. Esos agentes definen tanto problemas como soluciones y pueden modificarlas a la luz de las respuestas de los involucrados. En la consulta, el actor externo puede no sentirse obligado a considerar las opiniones del actor interno en la toma de decisiones.

- ☛ **Construcción de Consensos:** los involucrados interactúan para entenderse entre sí y arribar a posiciones negociadas de una manera que sea tolerable al grupo entero. El riesgo en este nivel es que los grupos menos organizados o con menor peso político relativo tiendan a permanecer en silencio y a no expresar sus opiniones.
- ☛ **Toma de Decisiones:** los consensos son operativizados a través de decisiones colectivas en los aspectos estratégicos de una iniciativa.
- ☛ **Cuidado de riesgos o responsabilidades compartidas:** en este nivel, los involucrados amplían su participación a los efectos de los resultados de la intervención, abarcando no solo los beneficios directos sino también los indirectos, efectos secundarios y no esperados. Este nivel es muy fluido y siempre está presente el elemento del riesgo, en cuanto se pueden presentar consecuencias no deseadas. La responsabilidad en este nivel es fundamental, especialmente cuando aquellos que tienen mayores ventajas pueden ser aquellos que asuman los menores riesgos.
- ☛ **Alianzas (Partnership):** en este nivel, los vínculos relacionan a partes iguales que trabajan por objetivos comunes. La igualdad en este nivel más que referirse a la forma, estructura o función, opera en términos de balance o equilibrio en términos de poder y respeto entre actores. Desde que se produce esta alianza los actores asumen responsabilidades y riesgos mutuos.
- ☛ **Autogestión:** éste es el pináculo de los esfuerzos participativos, donde los involucrados interactúan en procesos de aprendizaje recíproco optimizando el bienestar de todos los destinatarios, mejorando la calidad de la intervención y elevando el empoderamiento de los beneficiarios.

## **5. Obstáculos cruciales para la participación de los pueblos originarios:**

La disponibilidad de información, el acceso a esta y las aptitudes para su sistematización, interpretación y evaluación es el primer obstáculo al cual se enfrentan los pueblos originarios que desean enfrentar los procesos de participación. Mas aún, para una gran parte de las comunidades indígenas, organizaciones/asociaciones indígenas o grupos de apoyo y soporte de estas, contar, procesar e interpretar información básica sobre las distintas problemáticas que los afectan resulta ininteligible. Es por esto que, en el mejor de los casos, la información que manejan las comunidades indígenas es un procesamiento hecho por terceros y que ya se les devuelve con una carga ideológica de determinado signo y en no pocas ocasiones de distinto signo que las que potencialmente podrían aportar las comunidades indígenas. Por otro lado, aunque las organizaciones indígenas tengan mayor capacidad de acceso a la información esta suele ser sólo sobre ciertos aspectos, y la capacidad para procesar esa información en un mismo plano con la burocracia estatal es escasa y su varianza es muy alta.

La segunda manifestación de los problemas de la participación social respecto de los pueblos originarios es el que tiene que ver con el *tiempo*. Su manejo es igualmente



desventajoso para los actores indígenas en por lo menos dos aspectos que vale la pena considerar.

El primero es la *inconsistencia entre el tiempo tecnocrático y el tiempo social*, en este caso la representación de la dimensión del tiempo para los pueblos originarios. Esta dificultad, - que es el producto de una percepción errónea según la cual no puede darse la participación social sin la presencia física de las personas -, satura los tiempos que las comunidades indígenas dedican a su reproducción (trabajo, descanso, recreación, procreación, socialización, etc), siendo utilizados de manera ineficiente por los actores externos.

#### **Argumentos a favor de la PARTICIPACIÓN de los pueblos originarios:**

- La participación puede incrementar la eficiencia y la eficacia de las soluciones mediante el involucramiento de los recursos y destrezas de quienes están involucrados en su implementación y que tiene repercusiones tanto para los pueblos originarios como para la sociedad dominante, permitiendo además hacer un mejor manejo de las externalidades asociadas.
- Permite incrementar la efectividad de dichas soluciones, reconociendo que ellas estén basadas en el conocimiento y comprensión de los problemas que afectan a los actores externos como internos.
- La participación ayuda a construir e instalar capacidades y permite desarrollar habilidades de quienes se encuentran insertos en el proceso.
- La participación puede incrementar la cobertura en la medida que los involucrados asumen algunas responsabilidades y así pueden ayudar a extender el rango de actividades de iniciativas de desarrollo no contempladas inicialmente.
- La participación puede contribuir a mejorar la planificación y distribución de los beneficios mediante la identificación de quienes son los más afectados por las actividades de desarrollo.
- La participación es crucial para asegurar la sostenibilidad de la implementación de acciones de desarrollo en la perspectiva de un enfoque de derechos.
- La participación puede ofrecer ayuda para mejorar el estatus de la mujer mediante la instalación de la problemática y por esta vía mejorar sus oportunidades.

La participación que resulta de esta exigencia de presencia física, se realiza generalmente en los tiempos y en los horarios en los cuales los tecnócratas trabajan, afectando directamente las actividades que realizan cotidianamente las comunidades y actores indígenas.

Se reduce generalmente a una confrontación de percepciones diferentes del tiempo en donde entran en conflicto las obligaciones laborales de los actores institucionales y las necesidades generalmente de atención doméstica de las comunidades. Por eso, el tiempo, la concentración, el estado de ánimo y la continuidad que garantizarían una mejor y más calificada participación de los actores indígenas, termina en eventos sin mucha trascendencia para el desarrollo de sus comunidades.

**Argumentos en contra la PARTICIPACIÓN de los pueblos originarios:**

- La participación comporta una alta inversión y es un proceso que no garantiza los resultados finales proyectados. En vista de esta limitante, los beneficios potenciales, proyectados y esperados deben ser cuidadosamente estudiados para establecer su viabilidad.
- Los procesos de participación son irrelevantes y constituyen un desperdicio de recursos en situaciones de pobreza. Los costos asociados a este proceso son difíciles de justificar y cuantificar, en tanto que los beneficiarios no legitiman el proceso como una necesidad básica e inmediata.
- La participación puede ser un factor que contribuya a desestabilizar las relaciones sociopolíticas existentes en un territorio dado y alterar la continuidad del trabajo de desarrollo.
- La participación es implementada a partir de un cierto “fervor ideológico” que surge de las agencias de desarrollo más que de la necesidad real de la población objetivo.
- La participación puede resultar un proceso más costoso para los gobiernos y que a la larga o a la corta, dichos costos serán transferidos a los pobres.

El segundo factor que tiene que ver con la percepción del tiempo es *su linealidad y su agotabilidad*. Generalmente los funcionarios y agentes vinculados al aparato estatal tienen dificultades para reconocer y valorar los tiempos sin "límites" y muchas veces circulares que son característicos de las comunidades indígenas. Por ello las urgencias de las administraciones nacionales, regionales y locales terminan imposibilitando la inserción permanente de las comunidades indígenas en los procesos de decisión.

La participación no es concebida como un proceso sino como un evento o un conjunto de ellos. A las comunidades se les convoca de manera esporádica de acuerdo a los intereses particulares de proyectos o de sectores (salud, educación, vivienda, etc) o de instituciones que en momentos determinados se ven en la obligación de recurrir a las comunidades indígenas para legitimar sus proyectos. Pero generalmente no existen esquemas coherentes, ordenados y permanentes en las instituciones públicas y agencias de desarrollo mediante los cuales los actores indígenas y sus organizaciones adquieran y mantengan su protagonismo.

Por otro lado, es posible constatar un cierto esencialismo con el cual se abordan los procesos de participación, ello impide a veces reconocer las relaciones de poder presente en las comunidades que “participan”. Muchas veces los promotores o animadores de los procesos de participación o de negociación consideran ingenuamente que estos son espacios de igualdad en donde todos los actores internos intracomunitarios se encuentran en las mismas condiciones para los procesos de negociación. Ello se traduce en el bajo perfil que se le otorga a la identificación de las fuentes de poder (económico, familiar, histórico, político, cultural, etc) que deben utilizar las comunidades y los actores para presentar y discutir sus propias posiciones en los procesos de participación y de negociación.

Es necesario que los actores externos y el propio actor interno, no sólo reconozcan las fuentes de las cuales emana su poder sino que además es fundamental que fortalezcan progresivamente su posición dentro de la estructura de toma de decisiones. De lo contrario, la participación en la práctica se puede convertir en un juego de actores totalmente

desequilibrado en donde la autoridad formal (y no la histórica o cultural por ejemplo), hace prevalecer sus intereses individuales frente al de los restantes actores.

**Prerrequisitos y condiciones previas para la participación:**

Para instalar procesos de participación con los pueblos originarios, es necesario instalar previamente en estos capacidades políticas, técnicas y operativas, así como también fomentar la interrelación crítica entre actores internos y externos, no solamente en función de expresar sus puntos de vista, sino también para que los actores internos tengan influencia real en el proceso de toma de decisiones, además es considerado relevante, aumentar las capacidades del liderazgo indígena y propender a su legitimación. El fortalecimiento organizacional de los actores internos debe ser considerado también significativo para un proceso real de participación de los pueblos originarios con actores externos que trabajan en función del desarrollo.

**6. La participación de los pueblos originarios como vector del empoderamiento.**

Independiente de las (des)ventajas que enfrentan los pueblos originarios cuando están involucrados en procesos de participación, estos “deberían” constituir un objetivo estratégico en tanto tal. Ahora bien, el que sea un objetivo estratégico no implica necesariamente que su implementación sea totalmente viable, esto porque existen al interior de los distintos actores posiciones reactivas frente a la participación de los pueblos originarios, ya sea por actitudes racistas o por desconfianza o porque ello disminuye sus cuotas de poder – aumentando las de los otros actores externos -, o bien por razones políticas, que en su razonamiento tenderían al empoderamiento de actores que no tienen probada lealtad con sus particulares posiciones políticas. Con todo, al menos desde la perspectiva de la ética política, resulta obligatorio considerar a las comunidades indígenas como actores capaces de intervenir en los procesos de decisión.

La participación de los pueblos originarios debería ser entendida como una acción colectiva dirigida a lograr cierto objetivo común. En un proceso participativo, las personas o conjunto de actores comparten conocimientos, ideas, opiniones, material, trabajo, recursos, gestión, etc., para llegar a decisiones en la cual cada una de las partes involucradas se compromete con su contraparte.

Ello releva un concepto muy importante y emergente que surge precisamente de la participación a saber: “el empoderamiento”. Este concepto describe un proceso progresivo de participación que permite a los actores internos tomar la iniciativa en el trabajo para lograr la implementación de sus intereses, adicionalmente, permite permear hacia los actores externos sus propias perspectivas teóricas y políticas, de tal modo que sea posible influir decididamente en los procesos decisionales. Esto va mucho más allá del acceso a los actores del nivel decisional; implica permitir a los propios actores internos entender la realidad de su situación, y en forma más crítica tomar los pasos necesarios para mejorarla haciendo cambios efectivos, con la cooperación efectiva de los actores externos institucionales.

El empoderamiento en el contexto de una estrategia participativa es un proceso selectivo, consciente e intencionado que tiene como objetivo la igualación de oportunidades entre los actores sociales y que no es posible instalar sino a través de procesos de participación. El criterio central es de transformación de sectores sociales excluidos en actores, y de nivelación hacia arriba de actores internos más débiles. Esto implica que el “empowerment” puede ser definido como el proceso por el cual la autoridad y la habilidad se ganan, se desarrollan, se toman o se facilitan<sup>10</sup>.

Esta obligación crea para los actores externos - llámese institucionalidad pública, de decisión, ONG's, agencias de desarrollo y otros -, una necesidad conexa que se puede expresar en la necesidad de la instalación de destrezas, conocimiento y experiencia en los actores internos para asumir responsabilidades y obligaciones respecto de la implementación de soluciones para sus problemáticas.

La idea de la democracia participativa que está detrás de las demandas de participación deriva sin lugar a dudas del viejo ideal de que los sujetos no sólo pueden ser destinatarios sino que deben ser autores de las decisiones que afecten sus condiciones de vida, pues de otra manera perderían su autonomía, condición que los define en tanto seres humanos.

El Informe sobre Desarrollo Mundial 2000 - 2001 (World Bank), recomienda que las instituciones preocupadas por el desarrollo deberían dar muestras de apertura y de responsabilidad hacia todos. Ello significa que se debería contar con instituciones transparentes, con mecanismos democráticos y cooperativos para la toma y supervisión de decisiones. Esto necesariamente implica horizontalizar las relaciones que los actores externos establecen con los actores internos.

En el mundo está consolidándose la idea de que los pueblos originarios y sus instituciones deben ser consultadas de buena fe en relación con los proyectos de desarrollo que los involucran. No obstante, se necesita mucho más que la consulta sobre cuestiones de diseño, estrategia y modalidades operativas de implementación.

Se debe (o debería) incluir mecanismos adecuados de decisión e implementación interactiva no solamente porque éstos afectan directamente a los pueblos originarios y su papel en la economía nacional, incluyendo las políticas agrarias, las políticas de descentralización, las políticas de infraestructura y del mercado de trabajo sino porque además inciden positivamente en la modernización del estado<sup>11</sup>.

En un proceso de participación real en el cual estén involucrados los pueblos originarios deben existir estrategias de implementación segmentadas y diferenciadas, que a su vez deberían ser precisas de modo de evitar la competencia por los recursos, distinguiendo los objetivos particulares de los colectivos así como sus mecanismos de asignación.

---

<sup>10</sup> Durston, John, *Qué es el Capital Social Comunitario?*, p. 33.

<sup>11</sup> Plant, Roger, *Pobreza y Desarrollo Indígena*, algunas reflexiones, IADB, Diciembre de 1998 - No. IND - 105, p. 37.

## **7. Los pueblos originarios en Chile y la participación<sup>12</sup>.**

En una evaluación superficial respecto de los niveles de participación que se observa en los pueblos originarios en Chile, se constata que habitualmente se utiliza una definición de participación que se agota en la información. Se entiende que informar las decisiones ya tomadas o la extracción de información de las comunidades implica participación, en circunstancias de que se trata de un nivel muy básico y preliminar que sólo tiene un genuino sentido participativo si es que constituye la preparación de niveles superiores de toma de decisiones y la cooperación en términos de compartir responsabilidades.

En cuanto a los procedimientos que son utilizados regularmente, la participación social en lo que dice relación con los pueblos originarios en Chile no han logrado superar dos instrumentos metodológicos que se utilizan para su promoción, a saber, la presencia física y las reuniones masivas<sup>13</sup>. La participación adquiere regularmente características circulares en donde las personas se sientan frente a frente a “participar”.

La “participación circular” – que incluye al menos 2 grados de participación: manipulación, información y en el mejor de los casos la consulta -, ha sido con largueza el procedimiento utilizado en Chile para lograr legitimar las propuestas de desarrollo entre los actores externos e internos. Ahora bien, si se tienen en cuenta los factores de información, tiempo y poder mencionados anteriormente, las dificultades que afronta la participación circular son tan grandes que esta se ha terminado reduciendo el proceso a una mera aceptación por parte de las comunidades de las propuestas de los actores externos y a la obligación formal de mejorar el discurso de los operadores de los actores externos. Esta es la participación cuyo impacto sólo se puede evaluar por indicadores tales como el número de horas de trabajo, listados de asistencia y documentos producidos, puesto que en términos de calificación de procesos de aprendizaje y de empoderamiento es muy poco lo que se puede avanzar con este procedimiento participativo.

Pero por otro lado, no hay que dejar de considerar que también es posible observar a comunidades y organizaciones indígenas que han absorbido la lógica clientelista de los actores externos y no han logrado generar las condiciones necesarias para la instalación de procesos de participación o por lo menos no han sido críticos de dicha lógica, ya sea por incapacidad técnica o por conveniencia. La práctica clientelar de los actores externos, la debilidad cortoplacista y falta de propósitos estratégicos que muchas veces también es posible observar en el actor indígena se retroalimenta y forman parte de un círculo vicioso en donde no tiene cabida los procesos de participación en tanto tales.

Con todo, no hay que descartar o minimizar la habilidad de negociación que han tenido algunos actores internos para hacerse oír, sobre todo los que han empleado estrategias no convencionales de expresión. Sin embargo, el rol simbólico creciente que ha ido

---

<sup>12</sup> La evaluación que en este documento se hace de los procesos participativos en Chile, son al año 2004, en donde todavía no había sido ratificado el convenio 169 de la OIT por parte del estado de Chile.

<sup>13</sup> En ellos son paradigmáticos los mecanismos utilizados en los “diálogos comunales” y en el Programa Orígenes.

expresando el actor indígena a través de sus movilizaciones no ha logrado permear sólidamente la institucionalidad vigente o los medios de comunicación masivos, en parte debido a sus propias estrategias de diferenciación frente a esas instancias y también - lo cual se considera uno de los factores más importantes -, por la selección de los contenidos que practican los mass media controlados por grandes conglomerados capitalistas.

La imposibilidad e inhabilidad de las organizaciones indígenas para procesar información que han venido mostrando en el último tiempo - que por cierto no es culpa de estas -, ha provocado una gran desventaja cuando han acudido a escenarios de negociación y planificación de programas de desarrollo local, nacional y regional. No hay que dejar de tomar en cuenta que la esencia misma de la racionalidad planificadora del aparato estatal es sin duda una lógica basada en el poder. En muchos casos, las comunidades se han marginado concientemente de vincularse a procesos participativos producto de esta desventaja estratégica frente a la información y el conocimiento instrumental que manejan los tecnócratas del aparato de estado, agencias de desarrollo, ONG's y otros.

De este modo resulta paradójico que la participación<sup>14</sup>, termine siendo una carga pesada que recae nuevamente sobre los actores internos. En la práctica, el rol que pueden asumir los actores internos por esta vía, se ha convertido en su propio calvario cuando se trata de “participar” en los procesos de “participación”<sup>15</sup>.

Paralelamente, es posible constatar en Chile que hay un desconocimiento significativo de los mecanismos sociales mediante los cuales fluye la información en los pueblos originarios. Si hubiese una actitud y una sensibilidad mayor de los actores externos hacia estas formas tradicionales de comunicación, funcionales a los ritmos, roles y responsabilidades de los pueblos originarios con toda seguridad que se podrían diseñar novedosas e imaginativas formas de comunicación entre el actor externo y las comunidades indígenas. Por lo tanto, hay que hacer un serio esfuerzo por derrotar la competencia, la certidumbre ideológica, la posesión de la verdad y todas aquellas formas ideológicas que limitan la aceptación del otro como un sujeto dueño de una cosmovisión e ideología propia como es el caso de los pueblos originarios.

Ahora bien, los pueblos originarios que viven bajo el Estado de Chile, han demandado espacios de participación como un mecanismo que permita detener las amenazas a su supervivencia y reorientar las políticas públicas de manera que se mejore su situación política, social y económica. No obstante, no hay que equivocarse en solo aquilatar esta dimensión de la participación, puesto que para los pueblos originarios, la reivindicación de la participación tiene un profundo sentido político y cultural, en cuanto plantea una relación más simétrica con el estado que en última instancia busca su autonomía.

---

<sup>14</sup> ... como esperanza para el cumplimiento de reivindicaciones sociales de los sectores más discriminados y menos atendidos históricamente y a la vez puedan acceder a la toma de decisiones, a la ejecución y al control de las estas...

<sup>15</sup> Lo más consistente con una genuina actitud participativa es crear los mecanismos necesarios para que los actores indígenas tengan la posibilidad de preparar técnicamente su contribución. Es muy importante que la equidad se manifieste en los procesos de participación y no precisamente que sea un resultado de estos.

## **8. Conclusión**

Para estructurar la participación de los pueblos originarios no basta solo con tener el deseo y la disposición política - en este caso del actor externo -, de involucrar a los actores internos, sino que es necesario iniciar un serio diagnóstico respecto de las capacidades operativas de estos, puesto que si se intenta comprometer a las comunidades en cuestiones que en la práctica no están en condiciones técnicas de asumir, entonces el proceso resulta en cualquier cosa menos participación. Por el contrario, cuando son los actores internos los que inician el proceso, el actor externo tiene que ser lo suficientemente capaz de entablar un diálogo bidireccional y no simplemente utilizar el método de la cooptación como ha venido ocurriendo con frecuencia. Los costos de no realizar dicho diagnóstico o de no tomarlo en cuenta por razones políticas coyunturales pueden obstaculizar seriamente todo el proceso de participación y por esta vía, hacer fracasar los esfuerzos de mayor horizontalidad.

Como ya se ha afirmado con anterioridad, a la participación se concurre en igualdad de condiciones, cuando ello no se cumple no puede haber participación, por lo tanto, no hay que llamar “participación” a procesos que no son participativos, en pos de la transparencia, hay que denominar dichos procesos con otro nombre que no mueva a equívocos.

Ahora bien, los problemas de la participación de los pueblos originarios es bidireccional, esto quiere decir que ambas partes del polinomio que finalmente resulta en la participación pueden combinarse para bloquear este proceso o basta con que alguno de ellos (naturalmente, los pueblos originarios pueden restarse por las razones que ellos estimen pertinentes y también el actor externo) se niegue a contribuir al proceso, para que este se invalide. Por lo tanto, el proceso participativo debe estar legitimado en todos los actores que intervienen en el proceso, no basta solo el voluntarismo político ni la simpatía. Es que consolidando en todos los actores la idea que la participación no solo es necesaria y no es una simple moda, es que se podrá avanzar en mejorar las condiciones de intervención de los distintos actores.

Es fácil advertir que en los actores externos institucionalizados tienen incorporados a su cultura organizacional resistencias corporativas que no posibilitan explorar nuevos enfoques y modificar sus prácticas de interrelación con los actores indígenas. Esto implica que debe contemplarse con urgencia la necesidad de modificar las prácticas y enfoques de estos actores respecto de los actores internos. La idea del programa Orígenes en Chile respecto de este punto puede y debe ser valorado puesto que es la primera vez que el aparato de estado se plantea la necesidad de modificar las conductas y prácticas de sus funcionarios respecto de los pueblos originarios en función de incorporar mayor pertinencia cultural a su accionar.

Pero desgraciadamente cualquier evaluación respecto de la participación de los pueblos originarios en proyectos de desarrollo o en cualquier problema a resolver en donde estos estén involucrados en Chile, es deficiente. En efecto, tal cual se ha analizado anteriormente, al aplicar el modelo propuesto sobre lo que es posible observar empíricamente como procesos participativos, es posible encontrar niveles muy básicos, elementales y precarios de participación. La participación es un proceso que se construye y puede ser una estatua

con pies de barro si es que es diseñada desde una perspectiva de poder. Desafortunadamente, la observación permite aseverar que en no pocas ocasiones, los métodos para construir procesos de participación se emplean lisa y llanamente como mecanismos de “manipulación”. Este mecanismo se ha utilizado con frecuencia con comunidades con menor peso político y/o menor inserción en los círculos de poder y por lo tanto con mayor propensión al asistencialismo. Esto necesariamente debe cambiar para apreciar un real un proceso participativo.

## **9. Bibliografía:**

1. 7ª. Conferencia de las Partes Contratantes de la Convención sobre los Humedales (Ramsar, 1971), Lineamientos para establecer y fortalecer la participación de las comunidades locales y de los pueblos indígenas en el manejo de los humedales, San José de Costa Rica, 1999.
2. Caballero, Andrés; Sanz, Andrés, *Democracia, participación y herramientas de gestión*, Documento de Trabajo, Universidad Complutense de Madrid, mayo de 2000.
3. Construction Policy Steering Committee of South New Wales Government, Aboriginal Participation in Construction Implementation Guidelines, Sidney, January 2001.
4. Durston, John, Qué es el Capital Social Comunitario?, División de Desarrollo Social, Serie Políticas Sociales, Santiago de Chile, julio de 2000.
5. Foerster, Rolf; Montecino, Sonia, Organizaciones, Líderes y Contindas Mapuches (1900-1970), CEM, Santiago de Chile, 1988.
6. Held, David, Modelos de Democracia, Alianza, Madrid, 1993.
7. Inter-American Development Bank, Resource Book on Participation, 1997.
8. Institute on Governance, Ethnic Minorities in Canada: a governance perspective, Ottawa, 31 de marzo de 2000.
9. Propuesta de Préstamo, CH-0164, Programa Multifase de Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas (Primera Fase), 2000.
10. Kliksberg, Bernardo, Seis Tesis no Convencionales Sobre Participación, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, BID.
11. La participación indígena en el programa Orígenes, aportes conceptuales. MIDEPLAN – Programa Orígenes. Junio 2003. <http://www.mapuche.cl/documentos/index.html>
12. Medellín Lozano, Fernando, descentralización y participación. Evidencia de nuevas formas de relación con el estado o de viejos modelos de discriminación de género?.
13. MIDEPLAN, Informe Final del Grupo de Trabajo para los Pueblos Indígenas, mayo de 2000.



14. Millaleo, Salvador, SER O NO SER MAPUCHE O MESTIZO.  
<http://www.mapuche.cl/documentos/mapuches/sermapuche-sermestizo.htm>
15. Plant, Roger, Pobreza y Desarrollo Indígena, algunas reflexiones, IADB, Diciembre de 1998 - No. IND – 105.
16. PNUD/BID Argentina, El Capital Social, hacia la construcción del índice de desarrollo de la sociedad civil de Argentina,
17. UNDP, Empowering People, A Guide to Participation, Guide Book on Participation, Oxford, 1997.
18. Valdés, Marcos. Políticas Públicas, Planificación y Pueblos Indígenas en Chile.  
<http://www.mapuche.cl/documentos/mapuches/planisocial.htm>
19. World Bank, Participation Source Book, 1994.
20. World Bank, Informe sobre Desarrollo Mundial 2000-2001: La Lucha contra la Pobreza, 2001.
21. World Bank, Consulta Técnica Andina, Temas de Discusión para la Reunión de la Política del Banco Mundial sobre Pueblos Indígenas. Resumen de los Resultados. Por Jorge E. Uquillas y Sören Gigler, Quito, Ecuador, Septiembre 17-18, 1998