

28

actes & mémoires

Lima, junio de 2010

¿Desarrollo con identidad?  
Gobernanza económica indígena  
Siete estudios de caso

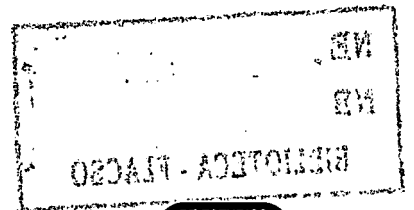
*Christian Gros &  
Jean Foyer (eds.)*



**IFEA**  
INSTITUTO FRANCÉS DE ESTUDIOS ANDINOS  
UMIFRE 17, CNRS - MAEE



**FLACSO**  
ECUADOR



NB: 29897

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2010-07057

Ley 26905 - Biblioteca Nacional del Perú

ISBN: 978-9972-623-66-0

305.8

D451d

Derechos de la primera edición, junio de 2010

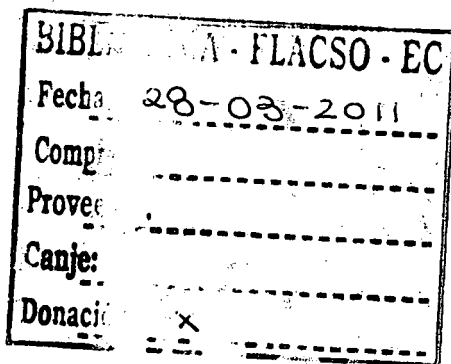
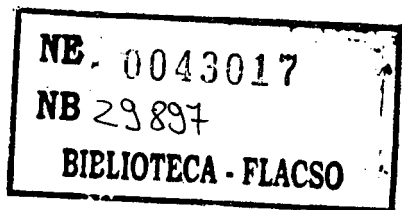
© Instituto Francés de Estudios Andinos, UMIFRE 17, CNRS/MAEE  
Av. Arequipa 4595, Lima 18 - Perú  
Teléf.: (51 1) 447 60 70 Fax: (51 1) 445 76 50  
E-mail: postmaster@ifea.org.pe  
Pág. Web: <http://www.ifeanet.org>

Este volumen corresponde al **tomo 28** de la colección **Actes & Mémoires de l'Institut Français d'Études Andines** (ISSN 1816-1278)

© FLACSO - Sede Ecuador  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Ecuador  
La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro, Quito  
Teléf. (593 2) 3238888 / Fax: (593 2) 3237960  
Pág. Web: [www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

Este libro forma parte de la Serie Foro de FLACSO

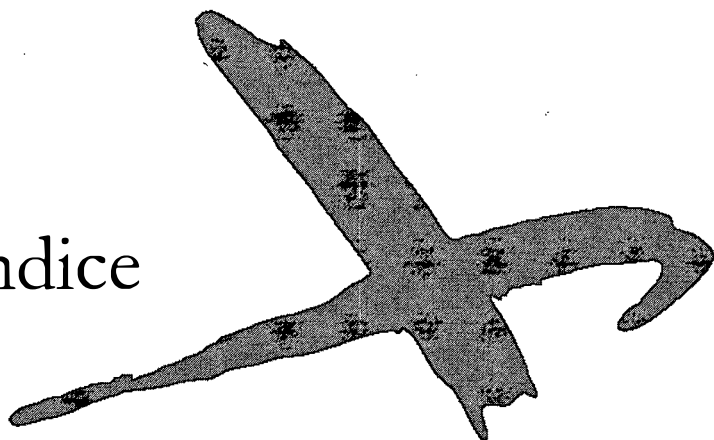
© Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos  
Sierra Leona 330, col. Lomas de Chapultepec  
México D.F. 11000  
Ministère des Affaires Étrangères, Paris, Francia  
Teléf. 55405921//55405922  
E-mail: [cemca\\_pub@francia.org.mx](mailto:cemca_pub@francia.org.mx)  
Pág. Web: [www.cemca.org.mx](http://www.cemca.org.mx)



Diseño de la carátula: Manuel Bonilla

Cuidado de la edición: Anne Marie Brougère

# Índice



PREFACIO. CARLOS PERAFAN Y FERNANDO CARRILLO	9
INTRODUCCIÓN GENERAL JEAN FOYER	33
CAPÍTULO 1 CLAUDE LE GOUILL, LAURENT LACROIX Hacia una nueva gobernanza territorial indígena en Bolivia	49
CAPÍTULO 2 GUILLAUME FONTAINE, MARC LE CALVEZ Dos perspectivas indígenas en torno a la extracción de gas en la Amazonía andina: el proyecto Camisea (Perú) y la empresa comunitaria Amazonía Gas (Ecuador)	83
CAPÍTULO 3 BRUNO BARONNET, NADÈGE MAZARS Los pueblos indígenas de Colombia frente a los servicios públicos de salud y educación: las experiencias de gestión propia de la política social	121
CAPÍTULO 4 CARLOS A. BENAVIDES, CARLOS A. DUARTE Descentralización, autonomía, transferencias y gobierno propio en Colombia	185
CAPÍTULO 5 DAVID DUMOULIN KERVAN, CHRISTIAN GROS Conflictos de inversiones en territorios indígenas: el turismo en la Comarca Kuna Yala de Panamá	235

CAPÍTULO 6	
MARIKE MICHEL	279
Gobernanza económica y uso de los recursos forestales en comunidades indígenas de Guatemala	
CAPÍTULO 7	
ARIANA ESTRADA, ANGÉLICA LÓPEZ, FRANÇOIS LARTIGUE	315
Las remesas y usos en colectividades indígenas de Guatemala. Estudios de caso acerca de formas limitadas de la gobernanza económica actual	
CONCLUSIONES GENERALES	
CHRISTIAN GROS	359
SOBRE LOS AUTORES	391

# Introducción General

Jean Foyer\*

Los muy diversos mundos indígenas de la América Latina sufrieron transformaciones tremendas estos treinta últimos años.

La imagen de comunidades indígenas aisladas y cerradas, vehiculada por una cierta antropología clásica, ya no corresponde a la realidad. La integración más o menos violenta según los casos, a la sociedad nacional y global es cada vez más avanzada. La migración masiva de poblaciones indígenas hacia los centros urbanos, la América del Norte o Europa es uno de los síntomas más claros de esta apertura que no solo diluye, sino también transforma y recompone el marco comunitario que representa el corazón del mundo indígena. La llegada de nuevos actores como lo son las ONG o las agencias de desarrollo internacional que consideran las poblaciones indígenas como metas privilegiadas de sus políticas de lucha contra la pobreza, también es una manifestación de la inclusión cada vez más clara a la dinámica de globalización. Esta apertura de las comunidades indígenas, con las oportunidades, amenazas y transformaciones que conlleva, representa sin duda uno de los retos más importante para las diferentes sociedades indígenas.



\* Los coordinadores de este libro agradecen al IFEA, y en particular a Anne-Marie Brougère, por el trabajo editorial realizado para la publicación de esta obra.

La relación con el resto de la sociedad también se está modificando. Los años 1990 y 2000 marcan el reconocimiento de derechos jurídicos y territoriales, aunque muy incompletos y variables según los países, a nivel nacional e internacional. Al reconocer la diversidad cultural en sus constituciones, muchos países de la América Latina abren una brecha en la concepción clásica y unitaria de la ciudadanía que prevalece desde las independencias (Gros, 2000; Stavenhagen, 2001). Recientemente, a finales del año 2007, la Declaración de la ONU sobre derechos de los pueblos indígenas viene a completar el Convenio 169 como garantía legal para el reconocimiento de las poblaciones indígenas. Este reconocimiento no solo es político y jurídico, sino también social: si bien el racismo hacia las poblaciones indígenas sigue siendo un factor estructural de las sociedades latinoamericanas, una franja cada vez más importante de la población mestiza reconoce a lo indígena como parte de su identidad colectiva o, por lo menos, como un elemento que se debe valorar.

Más importante aún, la mirada de las poblaciones indígenas hacia sí mismas cambia constantemente, pasando del autodesprecio, reflejo de la mirada del resto de la sociedad, hacia un cierto orgullo nacido a raíz de las numerosas movilizaciones colectivas de los años 1980 y 1990. Desde la creación del CRIC (Consejo Regional Indígena del Cauca) en Colombia a principios de los años 1970, hasta la elección de Evo Morales y del MAS (Movimiento Al Socialismo) en Bolivia, pasando por el alzamiento Zapatista de 1994 en México o las movilizaciones masivas de la CONAIE (Confederación Nacional de los Indígenas del Ecuador) a principios de los años 2000, los diferentes movimientos indígenas reflejan una capacidad organizativa muy fuerte y las organizaciones indígenas ya representan movimientos sociales y políticos centrales en sus sociedades nacionales respectivas (Le Bot, 1994; 2006, 2009; Bengoa, 2000). Esta capacidad organizativa, directamente ligada a las estructuras comunitarias predominantes en el mundo indígena, constituye la base del capital sociocultural de las poblaciones indígenas. Sus territorios que, en muchos casos, cuentan con recursos naturales abundantes (biodiversidad, bosques, petróleo, gas, ...), los saberes y las actividades tradicionales (agricultura, artesanía, medicina, ...) y, de manera más general, el capital simbólico asociado a un modo de vida diferente del materialismo occidental por su espiritualidad o por sus usos y costumbres, son otras grandes riquezas que pueden contribuir al empoderamiento y desarrollo de los pueblos indígenas de la América Latina así como a la construcción de su autonomía como proyecto político.

Sin embargo y a pesar de estas riquezas, el nivel de marginalización y pobreza sigue siendo muy fuerte<sup>1</sup>. Las poblaciones indígenas siguen siendo las más marginadas del continente y parece que existe un cierto desfase entre los avances políticos que en ciertos casos se han podido lograr y los avances económicos hacia la lucha contra la pobreza y, más lejos aún, hacia la autonomía productiva. Tampoco se pueden negar los problemas ambientales y territoriales que afectan las comunidades indígenas como la desposesión de tierras, la destrucción masiva de ecosistemas o los conflictos en las áreas naturales protegidas.

En los muy diversos contextos sociales de las zonas indígenas, parece interesante analizar en una perspectiva continental ciertos elementos que constituyen la gobernanza político-económica. A través de siete capítulos basados en estudios de caso detallados, este trabajo pretende dar un panorama amplio de la situación de la gobernanza político-económica en zonas indígenas. De modo que este trabajo abarca una gran diversidad de situaciones y contextos que reflejan la variedad y complejidad de las sociedades indígenas. Antes de presentar el marco metodológico utilizado, debemos aclarar el concepto central de gobernanza que vamos a utilizar a lo largo de nuestro estudio, al igual que los principales ejes problemáticos comunes a todos los estudios de caso.

## **1. Aclaraciones acerca de la gobernanza**

El concepto detrás del término inglés *governance* es sin lugar a duda uno de aquellos muy generales que surgieron (desarrollo sustentable, globalización, empoderamiento, redes, ...) a principios de los años noventa y que florecieron en el lenguaje académico e institucional. Parece necesario aclarar el concepto central que se utiliza en ese libro, no solo para facilitar la lectura de este último, sino también para contextualizar y precisar un término extensible y polisémico que tiende a utilizarse de manera ambigua e imprecisa. Así,



<sup>1</sup>Según el Informe del Banco Mundial *Pueblos Indígenas: Pobreza y Desarrollo Humano en América Latina, 1994-2004*: «En Bolivia y Guatemala, por ejemplo, más de la mitad del total de la población es pobre, pero casi tres cuartos de la población indígena lo es. La pobreza entre los indígenas en Ecuador es cerca de 87 por ciento y alcanza 96 por ciento en las sierras rurales. En México, la incidencia de la pobreza extrema en 2002 era 4,5 veces mayor en las municipalidades predominantemente indígenas en comparación a las no indígenas, lo cual se encuentra por encima de la proporción de 3,7 en la década anterior. De todos los hogares pobres en Perú, 43 por ciento son indígenas» (Banco Mundial, 2004).

pensamos que no es inútil volver a analizar el sentido y los diferentes usos de este concepto.

### 1. 1. Despolitización y visión policéntrica del poder

El concepto de *governance* que traduciremos aquí por el término castellano de gobernanza surge en el contexto de los años 1990, más o menos simultáneamente en los ámbitos académicos de la ciencia política anglosajona, de las instituciones internacionales (Banco Mundial, ONU, OCDE, OMC, Unesco, ...) y de la gestión de empresas<sup>2</sup>.

Más allá de los diferentes significados que puede abarcar<sup>3</sup>, su esencia heurística se organiza alrededor de dos ejes principales que forman un sistema coherente:

- Primero, se refiere a una idea despolitizada del poder y de la acción colectiva. Favorece las lógicas racionales de gestión, de ingeniería y de *managing* contra el ejercicio autoritario del poder o contra las dinámicas políticas conflictivas (guerras, conflictos, ...).
- Segundo, se refiere a un ejercicio policéntrico del poder, o sea multiactor y multisituado. Ya no debe existir una fuente única de poder como lo es por ejemplo la soberanía absoluta o como en las organizaciones jerarquizadas donde el poder viene desde arriba. Así, las dinámicas de negociación, de participación, de coordinación son consustanciales a la idea de gobernanza en el sentido que corresponden a una visión «heterarquizada» (Hufty, 2009), plana y horizontal del poder. Todo parece negociable y negociado.



<sup>2</sup> Históricamente puede ser útil recordar que, a nivel internacional, los años 1990 marcan el fin de la guerra fría y el «triumfo» del modelo de democracia occidental, esto en un contexto ideológico considerado liberal, y hasta ultraliberal. Es también el periodo del ajustamiento estructural impuesto por los bancos multilaterales a los Estados de los países del Sur, ajustamiento estructural que impone a estos últimos un régimen de adelgazamiento institucional y políticas de descentralización. De manera general este periodo marca la subida de nuevos actores que compiten con el Estado-Nación en las formas de ejercicio del poder. Toman una importancia mayor las corporaciones transnacionales, las instituciones internacionales, las ONG y ciertos actores locales como lo son las organizaciones indígenas. Al mismo tiempo, el nivel nacional ya no representa el nivel principal de ejercicio de la política. El concepto de gobernanza es un producto de estos cambios históricos (Moreau Defarges, 2006), al mismo tiempo que favorece estos mismos cambios.

<sup>3</sup> Además de su proximidad semántica con otros términos como gobernabilidad o gobierno, el concepto mismo de gobernanza varía según los contextos en los cuales se utiliza, y según el adjetivo que lo califica. Así se notan varios usos (Van Kersbergen & Van Waarden, 2004) como lo son la gobernanza de empresa, la buena gobernanza, la gobernanza mundial, la gobernanza local.



La forma organizativa de redes (Van Kersbergen & Van Waarden, 2004), las dinámicas de consultoría o también los modelos participativos se ubican en la misma lógica.

Este reparto fluido y esta circulación ideal del poder no solo se observan a nivel de los actores, sino también a nivel territorial. Así, la gobernanza quiere favorecer un reparto equilibrado del poder entre lo mundial, lo nacional y lo local, según el principio de subsidiariedad que busca el nivel de toma de decisión más adecuado y más eficiente.

Esta visión despolitizada y policéntrica (multiactor y multisituada) del poder renueva de manera bastante radical la representación del ejercicio del poder y las maneras de gobernar. En primer lugar, racionaliza y desapasiona la cuestión del ejercicio del poder reduciéndola a una cuestión, más que nada técnica, y a procesos y mecanismos controlables. Tiene un carácter gerencialista inspirado de la Nueva Gerencia Pública (*New Public Managing*), de la ingeniería institucional y del modelo de la empresa privada (Veneziano, 2005). Si, en cierta medida, la gobernanza puede favorecer, de manera performativa, una dinámica de pacificación o de participación entre los actores, tiende por otro lado a eufemizar las dimensiones ideológicas del ejercicio del poder, la existencia de conflictos de intereses, las diferencias de percepciones culturales y las asimetrías entre estos mismos actores. La gobernanza propone una visión de la acción política o económica como un juego perpetuamente negociado entre actores. Sin embargo, como lo vamos a ver muy claramente con los estudios de caso ubicados en el mundo indígena, existen condiciones reales donde los actores no comparten las mismas percepciones, los mismos recursos simbólicos y materiales o los mismos intereses. De manera concreta, en el caso que nos ocupa, nos parece difícil poner en un mismo plano una institución del Estado, una organización indígena, una empresa transnacional y un banco multilateral. El juego entre actores no siempre es equitativo y también se deben considerar las asimetrías de poder y las diferencias culturales.

Por lo tanto, si se puede reconocer el interés de la noción de gobernanza que ofrece una visión más compleja del poder, no hay que perder de vista las diferencias y asimetrías que siguen existiendo (Theys, 2003), en particular en los contextos de marginación donde viven las poblaciones indígenas. Precisamente, el concepto de gobernabilidad nos permite aquí contextualizar las diferentes condiciones para implementar la gobernanza.

## 1. 2. ¿Gobernanza o gobernabilidad?

Debido al uso todavía poco frecuente del término de gobernanza en la América Latina, se suele confundirlo con el término de gobernabilidad (Fontaine, 2008) aunque pueden tener un sentido muy diferente. De manera muy general, la gobernabilidad se refiere a la posibilidad misma de ejercicio del poder, o sea a las condiciones de ejercicio de este poder (seguridad física y jurídica, marco legislativo adecuado, estabilidad institucional...) (Bodemer & Carillo, 2007) mientras la gobernanza se refiere a las modalidades de ejercicio del poder —¿cómo se ejerce?—.

Según estas definiciones, podemos considerar que la gobernabilidad es un tipo de prerequisite para la implementación de la gobernanza. En condiciones de ingobernabilidad o en malas condiciones de gobernabilidad, es obvio que no se puede ejercer la gobernanza. Mientras la gobernanza representa un cierto ideal de funcionamiento del poder, la gobernabilidad se refiere a las condiciones reales de ejercicio del poder. Según un enfoque *managerial*, se puede medir la gobernabilidad y distinguir entre una gobernabilidad fuerte, media o débil. Es útil este concepto al momento de analizar las situaciones concretas y los contextos en los que viven ciertas comunidades indígenas así como sus eventuales dificultades (conflictos territoriales, marginalidad socioeconómica, discriminación étnica, ...). Frente a la idea de gobernanza, la de gobernabilidad permite introducir de nuevo los contextos, las condiciones reales y las líneas de conflictos.

## 1. 3. Gobernanza económica, gobernanza política, gobernanza indígena

El tipo de gobernanza que nos interesa aquí se refiere a la gobernanza económica, más específicamente en zonas indígenas.

Si bien no existe una definición colectivamente aceptada de la gobernanza económica, nos parece que, a diferencia de la gobernanza de empresa, podemos pensar que la gobernanza económica se refiere a una relación que no se ubica dentro de la empresa, sino más bien hacia fuera de esta última, entre tal o cual empresa y los demás actores (bancos, autoridades comunitarias, instituciones administrativas, autoridades políticas, ...) que participan de manera más o menos directa a la vida económica. De hecho, el término de gobernanza económica es bastante ambiguo porque, precisamente, la idea misma de gobernanza, como concepto interrelacional, tiende a establecer una cierta desdiferenciación entre el sector público y el sector privado, y, más generalmente entre lo político, lo económico y lo cultural.

Esto parece aún más obvio en el contexto particular de las sociedades indígenas donde, a diferencia de las sociedades modernas, no siempre existe esta diferenciación y especialización clara entre las esferas políticas, económicas, culturales y hasta religiosas. Solo para dar un ejemplo, autoridades tradicionales como los *Sailas* Kuna concentran poderes religiosos y políticos e influyen en las decisiones económicas. También las asambleas comunitarias son espacios de toma de decisiones tanto políticas como económicas. Las divisiones y especializaciones funcionales no suelen ser tan importantes en los diferentes contextos indígenas y lo político, lo económico y lo cultural resultan estar vinculados de manera muy estrecha. Esta integración conforma una diferencia muy fuerte con un mundo donde la esfera de la economía pretende ser separada de las demás y remitir a individuos regidos por reglas racionales, en un mercado libre. Por lo tanto en el caso de la economía indígena, parece siempre necesario discutir y rediscutir nuestros conceptos y reconsiderar los criterios que permiten definir lo que, a nivel de una comunidad o de un pueblo, puede participar a su gobernanza económica. Estas diferencias culturales nos llevan a hacer toda una serie de preguntas tales como: «¿Qué significa realmente el concepto de economía intercultural?» «¿Cuál es, desde la perspectiva indígena, lo que se puede considerar como una inversión productiva?» «¿Cuáles son los criterios para considerar que una empresa es indígena (sus dueños, su modo de producir, sus relaciones de trabajo, la destinación de sus productos, la repartición de su ganancia, ...)?» La dificultad para responder estas preguntas implica que, en la mayoría de los casos, parece imposible desarrollar un análisis sólo en términos de gobernanza económica.

Así, los estudios de caso abarcan una gran amplitud de temas directamente vinculados con los procesos de desarrollo, analizando actividades económicas (turismo, forestería, artesanía, microcrédito, explotación de hidrocarburos, ...), organizaciones de servicios básicos (educación, salud, ...) y otras cuestiones más políticas (descentralización, territorialidad, transferencias de competencias y recursos, ...) que influyen de manera directa en la gobernanza económica y, más generalmente, en los procesos de desarrollo.

Finalmente acerca de la gobernanza, queremos cuestionar la idea misma de una gobernanza indígena. Primero, como lo veremos, el concepto bastante nuevo de gobernanza, con su carácter implícitamente gerencialista, puede chocar con sistemas sociopolíticos y culturales muy alejados de esta concepción y enraizados en contextos donde los conflictos y la marginalización limitan la posibilidad de implementar cualquier gobernanza. Segundo, hablar de una gobernanza indígena supone una cierta unicidad de los pueblos indígenas

y de sus formas de poder. Si bien los pueblos indígenas pueden compartir formas de organización política, vamos a ver a lo largo de este estudio que las tierras comunitarias de origen y los ayllus de Bolivia, la Comarca de los kunas de Panamá o las comunidades indígenas de México y Guatemala remiten a contextos y modelos de organización muy diferentes. Así que la idea de una gobernanza indígena, si no deja de ser interesante a nivel analítico o como voluntad de llegar a acuerdos negociados, tiene también límites que debemos considerar al momento de abordar la diversidad de las situaciones analizadas.

## 2. Ejes problemáticos

Diferentes problemáticas generales aparecieron claramente a lo largo del avance de los estudios de caso. A pesar de la diversidad de las situaciones y de las temáticas analizadas, una serie de interrogaciones generales remiten a la cuestión general de la gobernanza en zonas indígenas. Estas son:

### 2. 1. Coexistencia entre las formas tradicionales y modernas de ejercicio del poder y de toma de decisión político económica

Aunque parece simplista oponer formas «tradicionales» y «modernas» de poder, tampoco debemos caer en una desdiferenciación absoluta entre las formas de poder. Tampoco se trata de retomar el esquema evolucionista que lleva de la tradición a la modernidad, sino que queremos establecer ciertas diferencias que nos permitan entender mejor las diferentes formas de interacciones (coexistencia, superposición, conflictos, hibridación, ...) que pueden existir alrededor de los mecanismos de toma de decisión en las comunidades.

En el contexto de las comunidades indígenas, podemos identificar ciertas formas tradicionales de poder político como los usos y costumbres propios en cuanto al manejo de las normas, la asamblea comunitaria, la toma de decisión colectiva (muy a menudo con exclusión de las mujeres) o el papel de las autoridades religiosas o espirituales<sup>4</sup>. Los usos y costumbres propios



<sup>4</sup> De manera simétrica, podemos pensar que las formas modernas coinciden con las características que acompañan la implementación del Estado-Nación y sus instituciones locales. Este proceso se caracteriza, entre otras cosas, por el formalismo jurídico-legal, la implementación de una administración operativa, la división de los poderes, la secularización (laicismo), la delegación del poder, la ciudadanía. La existencia de partidos políticos y de organizaciones sindicales o sociales puede identificarse también como parte del proceso de modernización.

de los pueblos indígenas remiten a normas más o menos formalizadas y muy a menudo locales —a nivel de las comunidades—, que difieren de la institucionalización y del formalismo legal del Estado-Nación. Por ejemplo, veremos que el control moral del consejo de los ancianos sobre los cabildos guambiano-misak de Colombia o también el sistema de cargos que prevalece en las comunidades nahuas de las montañas de Guerrero son praxis del poder, propias de los pueblos indígenas, que remiten a tradiciones históricas. Debemos hacer notar que el reconocimiento oficial de estos usos y costumbres es muy desigual según las diferentes situaciones nacionales y regionales. El papel de la asamblea comunitaria, a nivel de las comunidades locales o de las regiones como en el caso Kuna Yala, es una de las constantes que también se puede observar en casi todos los estudios de caso.

También se puede tratar de definir un modelo económico indígena que no sea «moderno», identificando ciertas instituciones y praxis que se diferencian de un modelo estrictamente capitalista<sup>5</sup>. Así, la importancia histórica del sector primario y de la producción campesina, con la cuestión central de las estructuras agrarias y relacionadas con la tierra y el territorio, es también un rasgo importante que prevalece en muchas regiones indígenas. Los indígenas que vamos a encontrar en los Andes de Bolivia y de Colombia, en las islas de San Blás (Panamá) o en los bosques de Guatemala también son campesinos. Más allá de que predomine el sector primario, los sistemas de propiedad colectiva, el autoconsumo, la ausencia de acumulación del capital; el trabajo comunitario, la reinversión social del capital (por ejemplo en fiestas o a beneficio de la comunidad) pueden ser considerados como características que se distinguen del modelo capitalista clásico (BID, sin fecha). Como lo reconoce el propio BID en su «Estrategia para el desarrollo indígena»:

«Adoptar conceptos diferenciados para el desarrollo indígena implica la aceptación de los objetivos económicos de estos pueblos que, en muchos casos, no buscan necesariamente maximizar la rentabilidad de los recursos a corto o mediano plazo, sino que le dan prioridad a una visión de suficiencia del bienestar, de equilibrio con el medio



<sup>5</sup> Se suele asociar la modernidad con la institucionalización del capitalismo cuyas grandes características son, a muy grandes rasgos, la apropiación privada de los recursos de producción, la monetarización de los intercambios económicos, la reinversión productiva del capital o la búsqueda de ganancias. Más que al capitalismo en sí mismo, puede ser interesante referirse a su unidad principal de producción, la empresa, con su organización jerarquizada, la división de las tareas de producción o el uso de las infraestructuras técnicas.

ambiente, y de preservación de los recursos para necesidades futuras. Estas economías tradicionalmente no consideran que la acumulación de riqueza mediante excedentes de producción, especialmente individual o en grupos de elite, contribuya al bienestar o a la seguridad de sus sociedades» (BID, 2006).

Esta realidad nos lleva a cuestionar, sin rechazar, la idea de un empresariado indígena en contextos donde la voluntad de articulación al mercado puede ser mínima. Sobre este punto, vamos a ver que ciertos pueblos amazónicos del Ecuador que rechazan la explotación petrolera por parte de las empresas multinacionales pero plantean la construcción de una fábrica de gas, se encuentran muy alejados de los artesanos nahuas y de sus empresas sustentadas por el microcrédito.

También, como ya lo dijimos, el grado de distinción y autonomización entre la esfera económica-productiva y la esfera política es una cuestión absolutamente esencial a la cual prestaremos una atención especial, tratando de tomar en cuenta, cuando sea posible, las dimensiones espirituales, especialmente las cosmovisiones que pueden influir de manera muy clara en las concepciones de lo político-económico<sup>6</sup>.

No se trata aquí de utilizar tal cual estos tipos ideales de modernidad o tradición, oponiendo de manera estricta las características modernas con las tradicionales, sino tratar de identificar en cada estudio cuál corresponde a la realidad de las comunidades indígenas y, más allá de las relaciones entre actores, cómo se pueden enfrentar o combinar estas características. Por ejemplo, podemos tratar de hacer algunas preguntas concretas tales como:

- ¿Cómo se insertan las comunidades en el marco institucional legal, específicamente en el proceso de descentralización impulsado desde el Estado?
- ¿A nivel de las normas, cuáles son las relaciones entre la costumbre y la ley? (incompatibilidad, coexistencia según los ámbitos de aplicación, superposición, hibridación, dominación de una sobre otra ...).



<sup>6</sup> Sin embargo, debemos admitir que tomar en cuenta las cosmovisiones y representaciones religiosas y ambientales no occidentales de manera seria requiere de un trabajo de campo muy profundo, de tipo etnográfico, que rebasa el marco de este estudio. Esta dificultad es aún más importante cuando estas cosmovisiones no están explícitamente formuladas por las propias organizaciones o autoridades indígenas.

- ¿De qué naturaleza son las relaciones entre instituciones modernas (municipalidad, región, ONG ...) y autoridades comunitarias?
- ¿Existen intermediarios o espacios de traducción (tipo polleros, organizaciones indígenas o, en ciertos casos, ONG) entre las comunidades y las instituciones modernas (Estado, empresas ...)?
- ¿Qué tipo de capacidad gerencialista existe a nivel institucional o privado (formación escolar o profesional, existencia de una contabilidad clara, seguimiento de los procesos ...)?
- ¿Cuáles son las formas de gestión y distribución de la llegada de nuevos flujos financieros (remesas, transferencias, regalías, pagos por servicios ambientales ...)?

## **2. 2. Desarrollo con identidad: ¿Cambiar la identidad o cambiar el desarrollo?**

«El desarrollo con identidad de los pueblos indígenas se refiere a un proceso que comprende el fortalecimiento de los pueblos indígenas, la armonía con el medio ambiente, la buena administración de los territorios y recursos naturales, la generación y el ejercicio de autoridad, y el respeto a los valores y derechos indígenas, incluyendo derechos culturales, económicos, sociales e institucionales de los pueblos indígenas, de acuerdo a su propia cosmovisión y gobernabilidad. Este concepto se sustenta en los principios de equidad, integralidad, reciprocidad y solidaridad y busca consolidar las condiciones en que los pueblos indígenas y sus integrantes puedan contar con bienestar y crecer en armonía con su entorno, aprovechando para ello, según sus propias prioridades, el potencial de sus bienes culturales, naturales y sociales» (BID, 2006).

Sobre la base de esta definición muy extensa y general, se puede rescatar la idea de un cambio social definido por las poblaciones indígenas, desde su perspectiva y en función de sus propias expectativas y perspectivas culturales. En cierta medida, podemos hacer notar que, este principio se puede oponer a la definición clásica de un desarrollo economicista que siga los principios de la acumulación del capital. No se trata aquí de crear una imagen de pueblos indígenas anticapitalistas por esencia, sino de enfatizar ciertas incompatibilidades entre las reglas del mercado y la definición del desarrollo

según ciertas culturas indígenas. En algunos casos, el desarrollo y el proceso de modernización que conlleva se pueden hacer contra la identidad.

Así, el punto central de este eje problemático es tratar de definir si el desarrollo con identidad remite a la simple internalización del factor cultural en los procesos de desarrollo económico o si este factor cultural puede participar a una redefinición de la idea misma de desarrollo. Muy concretamente: ¿el concepto de desarrollo con identidad sirve de autojustificación a las instituciones internacionales para corregir y menorar las consecuencias culturales de sus políticas desarrollistas o realmente propone otra visión del desarrollo para los pueblos indígenas? Dicho de otra manera, parece que el concepto de desarrollo con identidad se puede extender de una corrección marginal del proceso de desarrollo económico hasta la invención de formas alternativas de desarrollo.

Frente a esta extensividad potencial de la idea, se trata de definir en cada estudio de caso nuestra ubicación entre estos dos polos. Esto implica, entre otras cosas, interrogarse sobre la capacidad reflexiva de los actores indígenas frente al proceso de desarrollo y, sobre todo, el grado de control del proceso de desarrollo. Así, debemos preguntarnos si existe una definición propia de la idea de desarrollo según la terminología propiamente indígena y cómo se podría traducir esta noción. Veremos que existen proyectos integrales de desarrollo de las comunidades, tales como los «planes de vida» de las comunidades Pasto y Misak de Colombia, «El plan de desarrollo del Bajo Urubamba» avalado por las comunidades Matsigenka en Perú o el «Plan de Desarrollo Integral de Kuna Yala» en Panamá. Sin embargo, los proyectos de desarrollo no siempre están claramente formulados. Pueden ser fragmentados y definidos en función de las oportunidades propuestas por el Estado (caso de la forestería en Guatemala) y de las condiciones externas (migración en Guatemala y México). Finalmente debemos interrogarnos sobre las personas que definen estos proyectos para saber si son actores endógenos o exógenos, o si la definición de los proyectos de desarrollo es el resultado de una negociación.

Más allá de la conciencia y de la voluntad de controlar este proceso de desarrollo, pueden existir límites estructurales al momento de tratar de implementar diferentes proyectos. La falta de capacidad y de experiencia en cuanto a la gestión administrativa, al manejo de flujos monetarios, o a la construcción de un marco normativo adecuado puede obstaculizar la implementación de un desarrollo propio. Así, debemos observar quiénes son los actores del desarrollo (elites locales, ONG, empresas privadas, agencias



internacionales, Estado central ...) y si existen, a nivel local, mecanismos de construcción de capacidad (*capacity building*) y de empoderamiento.

### **2. 3. Gobernanza y autonomías: controlar su relación con el exterior**

Parece interesante también confrontar los conceptos de gobernanza y de autonomía porque los dos remiten a procesos de interrelaciones, aunque de manera muy diferente. Si el concepto de gobernanza apunta implícitamente a una gestión conjunta, el concepto de autonomía, al contrario, marca una cierta distancia, más o menos voluntaria, entre un actor y los demás.

Así, la marginalización histórica de muchas comunidades indígenas se puede parecer a una forma de autonomía de hecho, sufrida y no deseada.

Si bien parecen ser opuestas la autonomía como aislamiento sufrido y la gobernanza como negociación equilibrada y continua, también es posible pensar la autonomía y la gobernanza de manera complementaria porque la autonomía se puede concebir también como capacidad de definir sus propias normas y de controlar su relación con los demás actores, y así participar a una gobernanza en el respeto a las diferencias y contra los mecanismos de dependencia.

Entre una autonomía defensiva de hecho y una autonomía asumida como proyecto político de las organizaciones indígenas, puede existir una forma intermediaria de autonomía, impulsada «desde arriba», o sea desde el Estado y las instituciones internacionales, a través de las políticas públicas de descentralización.

Debe quedar claro que estas tres formas de autonomía que acabamos de definir son «ideales-tipos» y, como tales, nunca se encuentran de forma pura. Coexisten y se pueden combinar según una gran diversidad de modalidades. Por ejemplo, la lucha política por la autonomía puede aprovechar ciertos mecanismos de descentralización y apoyarse en formas de autonomía preexistentes.

Vamos a presentar en ese libro un panorama complejo de las relaciones entre gobernanza y autonomía, donde estas dos nociones se combinan según una gran variedad de posibilidades, entre relaciones de oposición, de competencia o de complementariedad.

### 3. Escuchar las voces indígenas

Cada estudio de caso presentado aquí ha movilizado a dos o más investigadores, con especialización en la temática específica del estudio de caso, durante trabajos de campo de aproximadamente un mes. Los estudios se basan en primer lugar en extensas revisiones bibliográficas, en encuestas cualitativas y entrevistas a actores clave (funcionarios, ONG, ...), dando prioridad a actores indígenas. Pero, si bien tratamos de escuchar en primer lugar cierta voz indígena, de ninguna manera se pretende hablar en nombre de los pueblos indígenas. Nos dirigimos a los organismos que tienden a tener cierta representatividad, en primer lugar las organizaciones y autoridades indígenas. Aún así, debemos considerar que las voces indígenas son múltiples y que existen conflictos y luchas de interés entre organizaciones, entre autoridades o entre comunidades.

Los actores indígenas son múltiples y su grado de organización varía mucho. Así, vamos a encontrar situaciones muy variadas que van desde la experiencia histórica de una estructura organizativa como el CRIC de Colombia hasta la fragmentación de organizaciones guatemaltecas debilitadas por el conflicto sufrido por este país. En Bolivia, la estructura tradicional de los ayllus compite con los sindicatos en las tierras altas mientras que en las tierras bajas, las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) representan una forma organizativa privilegiada. En el caso de la gestión de hidrocarburos, existen conflictos y oposiciones entre las organizaciones de la cuenca amazónica ecuatoriana, mientras que en el Perú, parece que las organizaciones llegaron a un cierto consenso sobre la explotación del gas. En Panamá, la autonomía histórica de la Comarca de Kuna Yala y la autoridad tradicional de los *Sailas* están cuestionadas por la necesidad de fomentar nuevas estrategias de desarrollo promovidas tanto por actores externos como por individuos kunas que privilegian estrategias más individualistas. En México y Guatemala, vamos a ver cómo las estructuras comunitarias están transformadas por las estrategias individuales y familiares de la migración internacional. Todos estos estudios de caso nos dan un panorama de un mundo indígena sumamente complejo y diverso donde organizaciones más o menos estructuradas, autoridades tradicionales y estrategias individuales (migración, creación de empresas privadas, ...) tratan de responder a las dinámicas de transformación, enfrentando el reto de la modernización.

## Referencias citadas

- BANCO MUNDIAL., 2004 – *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina y el Caribe, 1994-2004*.
- BENGOA, J., 2000 – *La emergencia indígena en América Latina*, 341 pp.; México: Fondo de Cultura Económica.
- BID, 2006 – *Política operativa sobre pueblos indígenas y Estrategia para el desarrollo indígena*, 55 pp.; Washington D. C.
- BID, s/f – Plan de acción de clúster. Empresariado indígena como estrategia para el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas. Documento interno no autorizado para el público.
- BODEMER, K. & CARILLO, F., 2007 – *Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa*, 360 pp.; La Paz: GIGA/BID/REDGOB/Plural.
- GROS, C., 2000 – *Políticas de la etnicidad: identidad, Estado y modernidad*, 216 pp.; Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- HUFTY, M., 2009 Una propuesta para concretar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza. In: *Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina* (Hubert Mazurek, ed.): 77-100; La Paz: IFEA, IRD, Cooperación Regional para los Países Andinos, UMSS-CESU.
- LE BOT, Y., 1994 – *Violence de la modernité en Amérique Latine, indianité, société et pouvoir*, 291 pp.; París: Karthala.
- LE BOT, Y., 2006 – Les mouvements indiens en Amérique latine. Étapes, dimensions et significations. In: *Être indien dans les Amériques* (C. Gros & M.-C. Strigler, eds.): 157-169; París: Éditions de l'Institut des Amériques.
- LE BOT, Y., 2009 – *La grande révolte indienne*, 363 pp.; París: Odile Jacob.
- MOREAU DEFARGES, P., 2006 – *La gouvernance*, 128 pp.; París: PUF. Colección Que sais-je ?
- STAVENHAGEN, R., 2001 – *La cuestión étnica*, 279 pp.; México: El Colegio de México.
- THEYS, J., 2003 – La gouvernance, entre innovation et impuissance : le cas de l'environnement. In: *Développement durable et territoire, Dossier 2: Gouvernance locale et Développement Durable*, 32 pp.  
Disponible en: <http://developpementdurable.revues.org/document1523.html>

VENEZIANO, A., 2005 – Gobernanza en la descentralización: una mirada desde América Latina. Ponencia presentada al séptimo Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: «Democracia y Buen Gobierno».

Disponible en: [http://www.aecpa.es/congreso\\_07/archivos/area3/GT-10/VENEZIANO-Alicia.pdf](http://www.aecpa.es/congreso_07/archivos/area3/GT-10/VENEZIANO-Alicia.pdf)

VAN KERSBERGEN, K. & VAN WAARDEN, F., 2004 – «Governance» as a bridge between disciplines: cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimaact. *European Journal of Political Research*, n.º 43: 143-171.