

---

**PARTICIPACIÓN INDÍGENA EN EL INAI: ¿UNA DÉCADA GANADA?  
REFLEXIONES EN TORNO A LA CONFORMACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO  
DEL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN INDÍGENA EN EL INSTITUTO NACIONAL  
DE ASUNTOS INDÍGENAS (2004-2015)**

Laura V. Sterpin<sup>1</sup>

RESUMEN

El artículo discute algunas cuestiones vinculadas con la participación indígena en la construcción de políticas públicas desde espacios abiertos en agencias del Estado nacional, en la última década. Se centra en el Consejo de Participación Indígena (CPI), creado en el ámbito del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), organismo que desde 2004 ha venido promoviendo la institucionalización de la participación indígena.

Problematizando la propia categoría de participación, reconstruyendo ciertos aspectos de la conformación y el funcionamiento del CPI a través del tiempo y discutiendo algunas características de su diseño institucional, el artículo reflexiona en torno a estos diez años de participación indígena en el INAI. Focalizando en las temáticas de representatividad y acceso a toma de decisiones, se identifican avances y saldos pendientes en cuanto al fortalecimiento del espacio del CPI y su capacidad de injerencia en la definición de las políticas que más afectan a los pueblos indígenas.

**PALABRAS CLAVE:** Pueblos indígenas, participación institucionalizada, Estado nacional, Consejo de Participación Indígena, Instituto Nacional de Asuntos Indígenas.

---

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es presentar y discutir algunas cuestiones vinculadas con la participación indígena en la construcción de políticas públicas desde espacios abiertos en agencias del Estado nacional en la última década. Me centro particularmente en el Consejo de Participación Indígena (CPI), creado en 2004 en el ámbito del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) -dependiente en el período que nos ocupa del Ministerio de Desarrollo Social- y presentado desde el discurso institucional como el inicio de una nueva relación entre el Estado argentino y los pueblos indígenas.

Este trabajo apunta a reflexionar en torno a estos diez años de participación indígena en el INAI, problematizando la propia categoría de participación, reconstruyendo ciertos aspectos de la confor-

mación y el funcionamiento del CPI a través del tiempo y discutiendo algunas características de su diseño institucional. No se pretende presentar una cronología detallada del Consejo a lo largo del período, sino reconstruir sus puntos de partida e identificar algunos cambios y/o continuidades que nos permitan realizar un balance de esta década en materia de participación. Interesa señalar que no parto en mi trabajo de una definición de participación *a priori* ni pretendo llegar a concluir que el espacio del CPI “es” o “no es” participativo, sino que la tomo como categoría social o nativa, buscando analizar cómo la construyen desde sus discursos y prácticas los actores implicados en un contexto determinado.

La problematización de la categoría de participación se hace necesaria ya que suele darse por sentado que todos la entendemos de la misma mane-

---

<sup>1</sup> Sección de Etnología, Instituto de Ciencias Antropológicas, FFyL, UBA/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. lausterpin@hotmail.com

ra y siempre en términos positivos: se asume que ésta implica algún grado de inclusión en la toma de decisiones, que es intrínsecamente democrática y que conduce *per se* a un proceso de transformación social (Cuadriello Olivos 2008). En principio, la participación aparece como garantía de democratización de las relaciones socio-políticas, superando la histórica concepción del indígena como sujeto necesitado de asistencia y tutela estatal, excluido de la posibilidad de incidir en la definición de las medidas a él destinadas. En este sentido, sugiere una nueva modalidad de relación entre Estado y pueblos indígenas, en virtud de la cual estos últimos podrían formular propuestas y tomar decisiones a la par del funcionario no indígena (Sterpin 2014, 2015). Sin embargo, la retórica que subraya la participación y el empoderamiento es frecuentemente desplegada en espacios signados por la subordinación y la desigualdad (Wright 1998), donde contribuye a generar una idea de igualdad de condiciones que apunta a invisibilizar lo asimétrico de la relación entre unos y otros. Así, las políticas de promoción de la participación no implican necesariamente el cuestionamiento ni la transformación de las relaciones de hegemonía/subalternidad, pudiendo incluso contribuir a reproducirlas o reforzarlas (Menéndez 1998). Es por ello necesario no partir de una definición de participación en abstracto sino analizar los modos en que la misma es construida en contextos específicos, desde los discursos y las prácticas de los actores intervinientes (Cunill 1991). En este sentido, adelanto que las consideraciones aquí plasmadas respecto a condicionamientos, restricciones o limitaciones a la participación no se realizan en base a un “deber ser” definido *a priori*, sino que nacen del contraste entre lo que los discursos oficiales presentan como participación y lo que desde el propio Estado se habilita como prácticas de participación legítimas o permitidas. Para este trabajo he tomado como base los resultados de mi tesis de licenciatura y mis avances de investigación para el doctorado, elaborados desde un enfoque etnográfico que integra trabajo de campo y de archivo. En la primera, analicé discursos y prácticas de participación indígena en los procesos de elaboración de la Ley de Emergencia de la Propiedad Comunitaria Indígena y de formulación del

programa de relevamiento territorial que la implementa, en los cuales el CPI fue el interlocutor indígena de referencia ante el Estado nacional. En la segunda, continúo abordando la cuestión de la participación con foco en las características e implicancias de la participación institucionalizada y los posicionamientos que genera al interior del movimiento indígena. La hipótesis que me guía es que, si bien la apertura del CPI constituye una respuesta estatal a los reclamos de participación sostenidos por gran parte del movimiento indígena, a la vez los márgenes de maniobra de los representantes indígenas se ven condicionados por regulaciones impuestas por el propio Estado, conduciendo a una actualización de las relaciones de hegemonía.

#### EL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN INDÍGENA

Desde 2004 en adelante, la participación institucionalizada -aquella que se realiza “[...] por medio de las instancias existentes en los instrumentos legales y normativos, es decir a través del ámbito administrativo” (Cuadriello Olivos 2008: 29)- ha constituido uno de los ejes de la política indigenista nacional, en función de lo cual se han llevado adelante distintas iniciativas en distintas agencias estatales (de manera similar a lo ocurrido con otros sectores subalternos). Algunas de ellas son o han sido de carácter temporario, coyuntural, creadas para cumplir un fin puntual (por ejemplo, comisiones de análisis legislativo integradas por representantes indígenas y funcionarios estatales que se reúnen para discutir anteproyectos de ley vinculados a temáticas consideradas de competencia indígena); pero además se han creado ciertos espacios con funcionamiento permanente o periódico en el ámbito de la institucionalidad estatal. Me refiero a instancias que se abren en el ámbito del Estado nacional específicamente para la promoción y el ejercicio de la participación indígena, esto es, que nacen con el propósito específico de ser ocupados por indígenas en defensa de los derechos indígenas (Sterpin 2012a). En tanto órgano de aplicación de la política indigenista nacional, el INAI ha sido escenario de varias iniciativas en materia de participación en la última década, siendo el Consejo de Participación Indígena el primero de estos espacios creados en su ámbito.

Para contextualizar brevemente, cabe mencionar que la ley 23.302 de creación del INAI, que data de 1985, establecía que este organismo debía contar con participación indígena en su estructura. La ley preveía la creación de un Consejo de Coordinación en el cual confluyeran representantes indígenas junto con funcionarios de ministerios y provincias, con el objetivo de estudiar y dictaminar sobre distintos asuntos de política indigenista así como realizar propuestas sobre cursos de acción a seguir, de manera de asesorar al presidente del INAI en sus decisiones. Pero los años fueron pasando sin que el Consejo de Coordinación lograra constituirse, debido principalmente a las crónicas restricciones presupuestarias del Instituto.

En los albores de la administración presidencial de Néstor Kirchner (2003-2007, sucedido por su esposa Cristina Fernández hasta diciembre de 2015), esta situación llevaba casi veinte años sin resolverse, lo cual venía generando la movilización de algunas organizaciones y comunidades. Haciéndose eco de estas demandas, y enfatizando diferencias respecto de las administraciones previas, la gestión del INAI que asume en 2004 presenta a la efectivización de la participación indígena como uno de los pilares de la política del Instituto. Ésta quedaba a su vez explícitamente enmarcada en los lineamientos de un gobierno nacional que proclamaba asumir la participación de estos pueblos como “política de Estado”. Dicha participación propiciaría la construcción de una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas, en la que, superando la histórica unilateralidad de las políticas a ellos dirigidas, éstas se elaborarían de manera conjunta. Y el CPI vendría a ser el primer paso en esa dirección (Sterpin 2012b).

El CPI fue creado con dos objetivos: actuar de organismo base para el proceso de convocatoria de un Consejo de Coordinación definitivo y desempeñar entretanto las funciones previstas para dicho Consejo, interviniendo en asuntos urgentes que requirieran “la impostergable participación de los representantes de los Pueblos Indígenas” (Resolución INAI 152/2004). En este último sentido, el CPI surge “para la consulta y participación indígena en temas de políticas públicas hacia el sector, en especial el relevamiento de tierras” (INAI 2014: 9).

Justamente, una de las primeras políticas en la que se involucró al CPI fue la elaboración y ejecución de la ley 26.160 de Emergencia de la Propiedad Comunitaria Indígena, que ordena suspender desalojos de comunidades indígenas y relevar sus territorios.

El criterio de representación establecido para constituir el CPI fue de un delegado por pueblo por provincia (por ejemplo, una provincia en la cual habitaran tres pueblos indígenas contaría con tres representantes, uno por cada pueblo). Cada delegado titular contaba con un suplente. Durante 2005 se realizaron asambleas comunitarias y por pueblo a nivel provincial, de donde resultaron electos los representantes que integraron el primer Consejo, con la función de actuar como articuladores o intermediarios entre las comunidades de su pueblo y el Estado. A su vez, en el marco del Primer Encuentro Nacional del CPI realizado en junio de 2006 se definió la creación de una Mesa de Coordinación compuesta por una fracción del Consejo, que se reuniría con mayor frecuencia y se encargaría del seguimiento de las cuestiones tratadas. Como los encuentros del CPI están sujetos a la decisión del presidente del INAI y a la disponibilidad de recursos del organismo (que a menudo subraya las dificultades que supone convocar periódicamente a la totalidad de los representantes para consultarles distintos asuntos), dicha Mesa fue creada para incrementar la operatividad del CPI en su interlocución con el Estado, así como para asegurar la factibilidad y el sostenimiento de su labor (Sterpin 2012b).

A lo largo de estos años, si bien el CPI ha pasado por períodos de congelamiento en el desarrollo de sus tareas debido a distintas circunstancias, también es cierto que ha logrado permanecer, llegando hasta el día de hoy. Entonces, una primera cuestión a señalar en este balance es que en esta década se logró no sólo conformar sino también sostener en el tiempo un espacio integrado por indígenas en el INAI, algo que no se había podido hacer previamente.

#### HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LA REPRESENTATIVIDAD

En sus inicios, el CPI fue oficialmente presentado como principal voz autorizada para dialogar con el Estado en nombre de los pueblos indígenas y como

espacio desde el cual participar en los procesos de formulación y ejecución de políticas públicas de su competencia. Para el INAI, la legitimidad del CPI provendría del hecho de que sus miembros representan a las comunidades de los pueblos indígenas habiendo sido elegidos en asamblea. Por un lado, con esto se marcaba una diferencia respecto a las organizaciones indígenas, sospechadas de estar conformadas por meros “dirigentes” alejados de las bases y, por ende, de ser menos representativas. Esto se inscribe en una tendencia histórica hegemónica de descalificación a las organizaciones indígenas en Argentina (Briones 2011), como también en los parámetros de la democracia representativa “occidental” y la desconfianza respecto de aquellos casos de representación indígena en los cuales la autoridad representativa no es ejercida en base a procesos electorales (von Bremen 2013). Por otro lado, presentando a estos criterios de legitimidad -definidos por el propio Estado- como garantía de un vínculo estrecho y “genuino” entre representantes y representados y de la transparencia de los mecanismos de elección, la representatividad del CPI no aparecía como una cuestión a problematizar. Más bien parecía asumirse que éste era, casi por naturaleza, el órgano “de los indígenas”, que garantizaba mecánicamente el respeto a las demandas de cada pueblo, y que su labor daba por cumplida la participación indígena en políticas públicas. Además, en los discursos del INAI el CPI aparecía como una institución o forma de organización indígena, presentándolo como un proceso autónomo de estos pueblos y soslayando el papel que el propio Estado había tenido en su creación y conservaba en su funcionamiento (Sterpin 2012b). No obstante, la asunción de que el CPI era automáticamente representativo tenía lugar a pesar de que el contacto entre representantes y representados no era garantizado desde el Estado -que no proveía los recursos necesarios para que los primeros pudieran desarrollar su labor- sino que dependía de las posibilidades y/o voluntades particulares de los propios representantes (ver más abajo), de modo que en muchos casos dicho contacto no llegaba a concretarse. Por otro lado, ciertos aspectos del proceso de conformación del CPI afectaban la legitimidad de dicho espacio a los ojos de varias comu-

nidades y organizaciones. Por ejemplo, en algunas provincias las asambleas de elección de representantes no se realizaron, de modo que los pueblos que en ellas habitan no quedaron representados en el Consejo; en otros casos, los gobiernos provinciales o bien el INAI fueron acusados de digitar dichas elecciones, imponiendo a sus candidatos por sobre aquellos elegidos por las bases. Por su parte, muchas organizaciones manifestaban no considerar al CPI un espacio verdaderamente representativo de los pueblos indígenas, porque no se había constituido en base a un reconocimiento de las autoridades y modos de organización propios sino que tenía su origen en una resolución del INAI que imponía determinadas modalidades de elección y representación, así como fijaba las condiciones de su funcionamiento. Con la conformación del CPI y la monopolización de la interlocución indígena legítima en su figura (Cuadriello Olivos 2008), la participación indígena quedaba entonces restringida a un órgano creado por el Estado y constantemente atravesado por sus regulaciones (Sterpin 2012a).

Las cuestiones recién mencionadas no fueron hechos aislados suscitados en el nacimiento del CPI, sino que varias de ellas continúan vigentes al día de hoy. Sin embargo, a lo largo de estos años, algunas características iniciales se han ido modificando para incorporar propuestas indígenas y aprendizajes ganados con la propia experiencia.

Una de estas modificaciones es el aumento de número de miembros del CPI (que pasó de 80 a 120 aproximadamente) así como de la Mesa de Coordinación (de 12 a 25). Si en los comienzos del CPI se elegía un representante titular por pueblo y por provincia, desde hace unos años se eligen dos representantes titulares, los cuales deben distribuirse las tareas “de modo que la totalidad de las Comunidades sean visitadas y atendidas” (Resolución INAI 737/2014). Además se ha flexibilizado este número ya que puede ampliarse en función de situaciones particulares: en caso de haber un gran número de comunidades de un determinado pueblo o una gran dispersión territorial de las mismas, se eligen más representantes para poder hacer frente a la tarea. Inicialmente estas situaciones no estaban contempladas, de manera que el cambio

muestra la fuerza de la demanda indígena por hacer crecer el espacio del Consejo y la recepción de esa demanda por parte del Estado, en tanto el aumento de representantes implica mayores recursos y logística destinados a contribuir al fortalecimiento del CPI.

Este cambio se vincula con las acusaciones a los miembros del Consejo de “no ser representativos”, reiteradas por numerosas comunidades desde la conformación de dicho espacio. En parte, dichas acusaciones se fundan en el hecho de que, sobre todo en las instancias iniciales del CPI, en muchas ocasiones el contacto entre unos y otras no llegaba a concretarse. Las distancias geográficas, la dispersión de las comunidades, las adversidades climáticas, la intransitabilidad de los caminos, el alto número de comunidades por representante, el hecho de que viajar obliga al representante a alejarse de su trabajo, el poco tiempo disponible para realizar las consultas, agravados por el hecho de que en aquel momento los miembros del CPI no contaban con financiamiento para costear sus gastos de traslado dentro de la provincia, constituyen factores que llegaban a veces a imposibilitar la llegada a las comunidades (Sterpin 2012b). En este sentido, ampliar el número de representantes puede contribuir a fluidificar los vínculos entre CPI y comunidades, en tanto la tarea ya no recae sobre un solo representante por pueblo por provincia.

Por otro lado, como me ha referido una antropóloga que se desempeñó en la implementación del relevamiento territorial, en términos de la representatividad de los miembros del CPI la línea divisoria no es tan tajante (“son” o “no son” representativos), sino que hay que considerar a qué sector representan: quizás son representativos de una comunidad o un grupo particular, cuando se espera que lo sean de un pueblo entero. Este requerimiento plantea una serie de problemas ya que, siguiendo a Ströbele-Gregor (2013), en el concepto indígena de la representación prevalece la lealtad frente a la propia comunidad, de acuerdo con el principio tradicional de reciprocidad. Por esta razón, un representante a nivel regional o nacional se siente ante todo representante de su comunidad, a menudo descuidando los intereses de otras -lo cual suele provocar conflictos-. En la misma línea, von

Bremen (2013) señala que para muchos pueblos indígenas emerge la dificultad de hacerse escuchar y entender en el marco jurídico y político vigente, pues sus formas organizativas propias no llegan a abarcar a todo el pueblo en términos étnicos -lo cual choca con el requisito de “un representante por pueblo por provincia”-. Un mayor número de representantes por pueblo contribuiría entonces a que más comunidades se sientan representadas en el CPI.

Otra línea de cuestionamientos en torno a la representatividad de dicho espacio se vincula con las acusaciones a algunos representantes de no cumplir con sus funciones cuando se interponen conflictos personales con miembros de las comunidades a las que representan, o directamente de no preocuparse por lo que ocurre en el territorio ni por garantizar la intervención de sus representados en los procesos vinculados con políticas que los atañen. Incluso se acusa a algunos representantes de ser manipulados por poderes políticos y económicos provinciales y nacionales, operando entonces para trabar la implementación de las políticas en lugar de apoyarlas.

En estrecha relación con esto, se ha producido otra innovación en los últimos años: la aprobación de un Reglamento de Funcionamiento del CPI (en marzo de 2011, reformado en agosto de 2014 por pedido de la Mesa de Coordinación). Entre otras cosas, esta medida se debe al impulso de los propios miembros del CPI de consolidar este espacio. Por ejemplo, el Reglamento otorga reconocimiento institucional a la Mesa de Coordinación, que existía de hecho desde 2006; por otro lado, mientras el Reglamento de 2011 preveía que la Mesa se reuniera con una frecuencia trimestral y se renovara anualmente en el marco del Encuentro Nacional del CPI, el de 2014 asigna una frecuencia mensual a las reuniones -sujeta a disponibilidad de fondos- y una renovación de miembros cada tres años, lo cual otorga más presencia a la Mesa y más continuidad a la labor de sus miembros. Pero además, la medida busca frenar o evitar ciertas actitudes observadas por ellos y señaladas por las comunidades respecto al mal desempeño de sus funciones: tal es el caso de representantes que obran de forma inconsulta, que no informan a sus represen-

tados, o que reiterada e injustificadamente faltan a las reuniones. Es así que en el Reglamento hay un inciso especificando los requisitos de asistencia de los miembros de la Mesa de Coordinación. Y se ejemplifican como “causas de conducta grave” que pueden llevar a la revocación del mandato de un representante, el desconocimiento de decisiones del conjunto -sea el Encuentro Nacional del CPI o la Mesa- o atribuirse de manera individual la representación de dichos espacios (Resoluciones INAI 113/2011 y 737/2014).

Así, los reiterados cuestionamientos a la representatividad y al desempeño de algunos miembros del CPI, manifestados por las comunidades afectadas y por otros actores indígenas (incluyendo al propio CPI), fueron llevando a una formalización de los modos de acción esperables y aceptables de los representantes indígenas, que se plasmaron en el Reglamento. Esta formalización (así como la reforma del Reglamento en 2014), en tanto surge de la experiencia, de lo aprendido por el CPI y por las comunidades, puede ser leída como un logro indígena ya que apunta a hacer más claro y uniforme el trabajo de los representantes y sus obligaciones para con sus representados.

En otro orden de cosas, con el correr de los años los reiterados cuestionamientos al CPI fueron socavando su rol monopólico como representación indígena habilitada por el Estado, llevando al INAI a hacer lugar a la figura de las organizaciones territoriales. Esto se vincula con el avance de un grupo de organizaciones (articuladas en el ENOTPO, Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de Pueblos Originarios) que venían haciendo su construcción política por fuera del INAI, incluso con una actitud confrontativa -una de las cosas que cuestionaban era justamente la escasa representatividad del CPI y su no “llegada” a las comunidades-. Hacia 2009/2010, empieza a generarse otro vínculo en virtud del cual, por un lado, el INAI pasa a solventar las reuniones del ENOTPO y considerarlo un espacio representativo de los pueblos indígenas -hasta el punto de que ahora para el Instituto son estos dos espacios (CPI y ENOTPO) los que constituyen las instancias de participación “genuinas y reconocidas” (INAI 2014: 10) y los órganos de consulta legítimos-. Y,

por otro lado, este vínculo cristaliza en una reestructuración del INAI con la creación de una nueva Dirección (la Dirección de Afirmación de Derechos Indígenas, DADI), la cual está encabezada e integrada por miembros de ENOTPO, ya no en calidad de asesores o consultores (como el CPI), sino de funcionarios políticos (Briones 2011). Con la creación de la DADI en 2010, el CPI pasa a depender de ella, es decir, de una Dirección del INAI llevada adelante por indígenas, lo cual constituye una novedad (Sterpin 2012a).

Un cambio acarreado por esto se vincula con la convocatoria a las asambleas de elección de representantes del CPI, que según denunciaban organizaciones indígenas “no llegaba a las bases”. En los últimos años se ha formalizado más dicha convocatoria para asegurarse de hacerla extensiva a todas las comunidades. Inicialmente, si bien el INAI y los gobiernos provinciales eran los encargados de realizarla, ayudados por la información provista por los miembros del CPI, la convocatoria era “boca a boca”, no había una llegada institucional, entonces quienes iban a las asambleas eran parte de un mismo círculo. Ahora, la convocatoria debe ser por escrito. Y además, es puntualmente la DADI la encargada de notificar a las comunidades y estar presente en las elecciones como veedor. Lo hace en tanto parte del INAI, pero además, en conjunto con las organizaciones territoriales, en base al argumento de que esto garantiza que la convocatoria llegue y evita manipulaciones. Así, de manera inversa a lo que señalábamos más arriba en cuanto a la descalificación inicial a las organizaciones indígenas, desde 2010 el INAI recoge algunas sospechas manifestadas por éstas respecto al CPI y pasa a colocar a las organizaciones nucleadas en ENOTPO como garantía de representatividad y “llegada” a las bases (lo cual tampoco ha estado exento de cuestionamientos), buscando -a través de las nuevas convocatorias para elegir representantes y de la ubicación del CPI bajo la órbita de la nueva Dirección- “sanear” de alguna manera el desprestigiado espacio del Consejo.

El último cambio al que me referiré es el establecimiento de una “asignación por representatividad” para los miembros del CPI, es decir, un monto de dinero para que puedan moverse en la provincia

(costear traslados a las comunidades por ejemplo), que inicialmente no estaba contemplado. Se establece en el Reglamento que el INAI, “[...] en orden a profundizar la participación de los Pueblos Indígenas, considera necesario cubrir los gastos que ocasionan las tareas que llevan adelante los representantes en las Comunidades” (Resoluciones INAI 113/2011 y 737/2014). Es interesante señalar que, si antes de la existencia de esta asignación se cuestionaba al INAI que los representantes debían cubrir ellos mismos los gastos necesarios para afrontar sus tareas (lo cual dificultaba muchas veces la concreción de la labor), una vez institucionalizada la asignación por representatividad se empieza a acusar a los miembros del CPI de ser “empleados a sueldo” del gobierno nacional. Este monto de dinero es interpretado de manera negativa por muchos indígenas y militantes y académicos no indígenas comprometidos con la causa, asociado a una idea de que “se compra” representantes para desmovilizarlos y mantenerlos bajo los lineamientos del INAI. Por otro lado, el contar con esta asignación no garantiza que la comunicación se concrete: ya he señalado que los vínculos entre representantes y representados son variados por motivos que exceden la disponibilidad o no de recursos para llegar a las comunidades. Pero en definitiva, más allá de las intenciones ocultas que pueda o no haber, el tema que se pone sobre la mesa con esta asignación es la necesidad de fortalecer la representatividad del CPI para que las comunidades realmente intervengan o al menos estén al tanto de las cuestiones que se discuten y no que el CPI sea un grupo de dirigentes “suelto” sin legitimidad en los territorios. En este sentido, lo que los cambios hasta aquí mencionados indican es que con el correr de los años se advierte un mayor esfuerzo tanto desde los indígenas dentro y fuera del CPI como desde el Estado nacional por incrementar la representatividad del espacio y fortalecer el vínculo CPI/comunidades.

#### FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y TOMA DE DECISIONES: TOPES A LA PARTICIPACIÓN

Ahora bien, en este balance, también se advierte la persistencia de ciertos aspectos constitutivos del

CPI que operan en otro sentido, ya que tienden a minar las posibilidades de incidencia de los pueblos indígenas en las políticas que los afectan. A diferencia de lo trabajado en el apartado anterior, se trata de cuestiones que, a pesar de los reiterados cuestionamientos indígenas, no han dado cuenta de cambios significativos en el transcurso de la década.

Al respecto destacan ciertas características del diseño institucional del CPI, que lo configuran como un espacio con carácter meramente consultivo y con una incidencia acotada a la provisión de información y opinión a agencias estatales (principalmente el INAI) para que éstas puedan elaborar mejores políticas y en el que no hay demasiado lugar para el desarrollo de iniciativas de los propios pueblos sino más bien una búsqueda de legitimación de las medidas estatales (Sterpin 2012b). Pese a que los discursos institucionales sobre la participación del CPI tienden a presentarla como resolutive -aquella que asume decisiones respecto a la formulación y conducción de políticas- lo cierto es que la misma no es vinculante, constituyendo una participación consultiva -aquella que se expresa como opinión de los sujetos sin implicar obligatoriedad en cuanto a la adopción de decisiones (Cunill 1991)-. Paralelamente, en tanto presentar a los proyectos o programas estatales como “consensuados con el CPI” otorga legitimidad a los mismos, se ha hecho evidente no sólo la preocupación del INAI por obtener, sino incluso reiterados intentos de manipular, “el aval” escrito del CPI a determinadas medidas, esgrimiéndolo como constancia del apoyo de este espacio.

Asimismo, debido a la escasa “llegada” del INAI a las comunidades, se espera que los representantes indígenas operen de intermediarios entre uno y otras, socializando información institucional y transmitiendo lo que sucede a nivel local. Si bien en este sentido la instrumentación del CPI ha generado cierto consenso ya que crea ámbitos de interlocución antes inexistentes (Briones 2011), ocurre que la “participación” de dicho órgano fue quedando en la mayoría de los casos subsumida en este rol denexo, de canal de comunicación entre INAI y comunidades, y en tareas vinculadas con la administración de demandas comunitarias

y la ejecución de programas o proyectos (Sterpin 2011), sin tener mayor injerencia en la instancia de formulación de las políticas -uno de los objetivos principales por los que supuestamente había sido creado-. Así, la creación del CPI ha ido generando la dinámica de “[...] convertir activistas políticos en gestores en base a una idea limitada de participación” (Briones 2011: 6).

En parte, esto se vincula con la reformulación de funciones del CPI que tuvo lugar en 2008 a raíz de la creación unilateral del Consejo de Coordinación por el presidente del INAI. Siendo entonces este Consejo el encargado de asesorar a dicho funcionario en materia de política indigenista, la resolución INAI 624/08 derogó la 152/04 y volvió a crear el CPI, replegándolo hacia el ámbito comunitario-provincial y circunscribiendo sus tareas a la formulación de proyectos de desarrollo comunitario, la tramitación de personerías jurídicas y la implementación del programa de relevamiento territorial. Y éstas son las tres funciones principales del CPI que se enumeran en su Reglamento al día de hoy. Como puede verse, se trata de cuestiones asociadas a tareas de gestoría y que apuntan a lo territorial, ya que las funciones vinculadas a la discusión y definición de políticas pasarían a ser asumidas por el Consejo de Coordinación (cuyo funcionamiento, paradójicamente, no pasó de un par de reuniones iniciales, quedando luego sin continuidad).

No obstante, la construcción conjunta de políticas públicas continúa apareciendo en los discursos oficiales como el principal objetivo del CPI. A través de este espacio, el gobierno nacional asume la responsabilidad de “instrumentar la participación indígena en el diseño y la implementación de [...] las Políticas Públicas que los afectan” (Resolución INAI 737/2014). Así, la construcción conjunta de políticas aparece como una suerte de paraguas o motor para la acción, pero sin estar respaldada por funciones concretas que garanticen el acceso de los representantes indígenas a las distintas instancias del proceso. En este sentido, Cuadriello Olivos advierte, en distintos instrumentos de participación, limitaciones en cuanto a la capacidad de incidencia real de los ciudadanos, ya que “[...] con frecuencia la intervención ciudadana en la formulación, implementación y evaluación de las po-

líticas, y más aún en la toma de decisiones, existe sólo como disposición o indicación, pero no como procedimientos puntuales y atribuciones precisas que posibiliten realmente el acceso de los ciudadanos” (Cuadriello Olivos 2008: 35).

Esto no significa que los miembros del CPI no intervengan en absoluto en las instancias de formulación de políticas públicas. Son convocados a reuniones, efectúan sus aportes, dan sus puntos de vista, proponen modificaciones. Pero esa participación no está tan regulada o detallada como lo que atañe a las tres funciones plasmadas en el Reglamento, y en gran medida queda restringida a la Mesa, es decir, a 25 representantes. En efecto, esas funciones más “políticas” que supuestamente debería desempeñar el Consejo de Coordinación, las terminará asumiendo en la práctica la Mesa de Coordinación del CPI. Pero siempre con el limitante de ser un espacio de carácter consultivo, que puede asesorar pero no decidir.

Otro punto a problematizar es que no existe obligatoriedad para los organismos estatales ni privados de consultar al CPI. En este sentido, hay una preselección respecto a cuáles son los asuntos pasibles de ser sometidos a escrutinio indígena y cuáles permanecen fuera de su injerencia. No todos los temas son “participables”: por ejemplo, se procura resguardar de la incidencia indígena políticas vinculadas al modelo económico extractivo, fuertemente criticado por comunidades y organizaciones de distinto signo, e incluso por aquellos referentes indígenas que se suman a los espacios estatales. Por más voces indígenas que se alcen en su contra, ésta sigue siendo una cuestión definida unilateralmente, algo a lo que el Estado no renuncia: los pueblos indígenas sólo tienen acceso -en el mejor de los casos- a discusiones sobre políticas que se predefinen como de su competencia, mientras que el planeamiento de las políticas más definitivas en lo económico es un ámbito que se mantiene centralizado, sin ser sujeto a debate (Cuadriello Olivos 2008).

Los discursos estatales que resaltan la importancia y los alcances de la participación indígena contrastan entonces con las restricciones impuestas por el propio Estado a las prácticas de aquellos que participan. Los espacios institucionales de participación son formateados desde una lógica que, mien-

tras favorece el diálogo y la negociación, apunta a poner topes a las transformaciones de fondo, lo cual condiciona los márgenes de maniobra de quienes acceden a ellos (Hale 2004). Así, dichos espacios se van configurando de modos que, al menos hasta el momento, no parecen dar señales de un incremento sustantivo en cuanto a la capacidad real de los representantes indígenas para decidir en las cuestiones más centrales para la vida y destino de sus pueblos (Sterpin 2011, 2012a, 2012b, 2014, 2015).

### ¿UNA DÉCADA GANADA EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN INDÍGENA?

A modo de cierre, retornando a la pregunta por la “década ganada” planteada en el título de este trabajo, propongo que en definitiva se trata de una cuestión de puntos de vista a la hora de hacer un balance sobre estos últimos años. Balance en el que hay que tener en cuenta el piso del que se parte en materia de participación (por ejemplo, la ineficacia y/o el poco interés de administraciones previas por efectivizar un espacio compuesto por indígenas en el INAI, que habilita la marcación del contraste “antes/después” de las administraciones Kirchner) y también a dónde se aspira llegar mediante dicha participación (lo cual va desde la satisfacción de necesidades básicas hasta la transformación del Estado “desde adentro”, de acuerdo a las agendas particulares que motiven a cada representante indígena y a sus representados).

Como todo balance, puede hacerse en clave del vaso “medio lleno” o “medio vacío”, o bien considerar ambos (Briones 2011). Viendo el vaso “medio lleno”, identifiqué una serie de esfuerzos tendientes a conformar y sostener un espacio de participación indígena en el INAI, y luego a fortalecer dicho espacio en cuanto a su representatividad, su desempeño y la calidad del vínculo con las comunidades. Interpreto que esto se ha dado como resultado de los cuestionamientos al CPI manifestados por distintos actores indígenas, tanto desde fuera como desde dentro de dicho espacio. En este sentido, el Estado ha retomado esos cuestionamientos y modificado ciertos lineamientos iniciales: así se comprenden el aumento y flexibilización del número de representantes, la aprobación del Regla-

mento, el mayor rol de organizaciones indígenas en el funcionamiento del CPI, la formalización en las convocatorias a elección de representantes, la institucionalización de la asignación por representatividad.

Pero al mismo tiempo veo un vaso “medio vacío”: advierto una serie de continuidades en aquellos aspectos vinculados con la posibilidad de que los pueblos indígenas sean activos tomadores de decisiones y constructores de políticas públicas, continuidades que implican seguir colocándolos en una posición subordinada, sin modificar sustantivamente históricas relaciones de poder. En este sentido, entiendo a los espacios institucionales de participación como inversiones o apuestas hegemónicas (Briones 2011) que apuntan a incorporar y contener demandas indígenas, crear consenso en este sector y obtener la legitimación del propio accionar estatal en materia de política indigenista, más que a efectivizar el derecho de estos pueblos a intervenir en la toma de decisiones sobre asuntos que los afectan (Sterpin 2015).

Esto no implica negar los logros que efectivamente han conquistado los pueblos indígenas en el período 2004-2015, ni los aciertos del gobierno nacional en la materia. Una cosa no quita la otra, pueden reconocerse ambas. No obstante, lo que busco enfatizar es la necesidad de problematizar la participación para no dar por sentado que más presencia indígena en el Estado implica un mayor empoderamiento de estos pueblos a la hora de definir cuestiones centrales para sus vidas.

### BIBLIOGRAFÍA

BRIONES, C.

2011. *Gobernabilidad y gubernamentalidad de las políticas indigenistas en Argentina: El caso Mapuche*. Trabajo presentado en el FORO URGENTE La democracia en juicio: derechos mapuche y gobernabilidad democrática en Chile y Argentina. Austin, Texas, EE.UU.

CUADRIELLO OLIVOS, H.

2008. *Neoindigenismo y participación ciudadana: el Consejo Consultivo de la CDI y la participación indígena*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales; FLACSO - Sede Académica de México. México.

CUNILL, N.

1991. *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. CLAD, Venezuela.

HALE, C.

2004. *El protagonismo indígena, las políticas estatales y el nuevo racismo en la época del 'indio permitido'*. Trabajo presentado en la conferencia Construyendo la paz: Guatemala desde un enfoque comparado. Guatemala.

INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDÍGENAS. MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.

2014. *Documento Conferencia Mundial de Pueblos Indígenas. Políticas Públicas Integrales Indígenas en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ley Nacional 23.302, 1985. Ley sobre Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes, B.O. 12-11-1985.

Ley Nacional 26.160, 2006. Ley de Emergencia de la propiedad comunitaria indígena, B. O. 26-11-2006.

MENÉNDEZ, E.

1998. Participación social en salud como realidad técnica y como imaginario social privado. *Cuadernos Médico Sociales* 73: 5-22.

Resolución INAI 152/2004.

Resolución INAI 624/2008.

Resolución INAI 113/2011.

Resolución INAI 737/2014.

STERPIN, L.

2011. *Espacios de 'participación' indígena en instituciones estatales: potencialidades y desafíos*. Trabajo presentado en el X Congreso Argentino de Antropología Social, CABA.

2012a. *'Adentro/afuera del Estado': perspectivas y discusiones en torno al acceso indígena a la institucionalidad estatal*. Trabajo presentado en el Coloquio internacional "Prácticas de pertenencia

trans-estatales y trans-categoriales", San Carlos de Bariloche.

2012b. *¿De destinatarios a productores de políticas públicas? Discursos y prácticas de "participación" indígena*. Tesis de Licenciatura en Ciencias Antropológicas. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras. Ms.

2014. Repensando un proyecto de investigación sobre participación indígena en políticas públicas: avances, obstáculos y proyecciones. En *Entre Pasados y Presentes IV. Estudios Contemporáneos en Ciencias Antropológicas*, editado por A. Castro Esnal, M. L. Funes, M. Grosso, N. Kuperszmit, A. Murgu y G. Romero, pp. 84-101, Editorial AINA, CABA.

2015. *¿Lo pasado pisado o reactualizado? Problematizando cambios y continuidades en la relación Estado-pueblos indígenas a través del devenir de la participación indígena en políticas y agencias indigenistas estatales de nivel nacional*. Trabajo presentado en las IV Jornadas de Iniciación en la Investigación Interdisciplinaria en Ciencias Sociales, Quilmes.

STRÖBELE-GREGOR, J.

2013. Autoridad, poder y liderazgo: Observaciones conceptuales acerca de la práctica de representación de los pueblos indígenas. En *¿Quién habla por quién? Representatividad y legitimidad de organizaciones y representantes indígenas. Un debate abierto*, editado por S. Speiser, pp. 73-89. Ediciones Abya Yala, Quito.

VON BREMEN, W.

2013. Matador, pastor, presidente: Personajes de liderazgo de organizaciones indígenas en el Gran Chaco. En *¿Quién habla por quién? Representatividad y legitimidad de organizaciones y representantes indígenas. Un debate abierto*, editado por S. Speiser, pp. 55-72. Ediciones Abya Yala, Quito.

WRIGHT, S.

1998. The politicization of culture. *Anthropology Today* 14 (1): 7-15.