

La performatividad de las Políticas Públicas: Modalidades de interacción e interpelación entre Estado, sociedad e indígenas en el proceso de ejecución de una política pública indigenista (2006-2017)

*The performativity of Public Policies:
Modalities of interaction and interpellation between State, society and
indigenous in the process of execution of an Indian public policy
(2006-2017)*

Por Samanta Guiñazú*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2017.

Fecha de Aceptación: 02 de septiembre de 2017.

RESUMEN

El artículo de investigación contextualiza la sanción de la Ley Nacional de “Emergencia Territorial Indígena” N° 26.160/2006 y su programa de relevamiento (ReTeCI) como parte del conjunto de políticas indigenistas participativas ideadas, formalizadas y ejecutadas desde el marco habilitado para la participación ciudadana en general. Este particular tipo de políticas fueron fomentadas y resignificadas por un modo específico

de interacción Estado-sociedad propuesto discursiva y prácticamente desde los gobiernos kirchneristas (2003-2015). Desde esta perspectiva, se atiende a las particularidades de las diferentes modalidades de participación e involucramiento desarrolladas en el proceso de conformación de esta política pública. Además, analiza y contempla la dimensión sociocultural de formaciones y procesos sociales, económicos y políticos, considerando los diferentes condiciona-

* Licenciada y Doctora en Antropología Social por la Universidad de Buenos Aires y Diplomada Superior en Organizaciones de la Sociedad Civil por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina. Correo electrónico: guinazusamanta@gmail.com

mientos temporales/espaciales puestos en juego en y por distintos procesos y entramados sociales. También, introduce diferentes modalidades de gestión pública focalizando en las matrices de relacionamiento entre Estado, sociedad e indígenas. También presenta y analiza la noción de *participación ciudadana*, indagando acerca de los límites y posibilidades que encarna la enunciación y la planificación de políticas públicas en estos términos, destacando las formas de interpelación estatal a los actores participantes. En este recorrido, la participación ciudadana se la relaciona con la *participación indígena*, entendiéndola como un campo de tensión práctico y simbólico en el cual se han producido al menos dos relecturas del concepto de participación.

Palabras clave: *Políticas Públicas, Participación, Interpelación, Performatividad.*

ABSTRACT

In this article I will contextualize the sanction of the National Law of "Territorial Emergency" No. 26,160/2006 and its survey program (ReTeCI) as part of the set of participatory indigenous policies devised, formalized and executed from the framework enabled for citizen participation in general. This particular type of politics was fomented and re-signified by a specific mode of state-society interaction proposed discursively and practically from the kirchneristas governments (2003-2015). From this perspective, I will attend to the particularities of the different modalities of participation and involvement developed in the process of shaping this public policy. Also, analyzes and contemplates the sociocultural dimension of social, economic and political formations and processes, considering the different temporal / spatial conditions that are at stake in and through different social processes and structures. In addition, it introduces different modalities of public management focusing on matrices

of relationship between state, society and indigenous. It also presents and analyzes the notion of citizen participation, inquiring about the limits and possibilities embodied in the enunciation and planning of public policies in these terms, highlighting the forms of state interpellation to the participating actors. In this way, citizen participation will be related to indigenous participation, understanding it as a field of practical and symbolic tension in which at least two readings of the concept of participation have taken place.

Keywords: *Public Policies, Participation, Interpellation, Performativity.*

Introducción

Este artículo de investigación propone un análisis de la sanción de la Ley Nacional de "Emergencia Territorial" Indígena N° 26.160 sancionada en el año 2006 y su programa de relevamiento (ReTeCI)¹ como parte del conjunto de políticas indigenistas participativas ideadas, formalizadas y ejecutadas desde el marco habilitado para la participación ciudadana en general. Este análisis forma parte de nuestra investigación doctoral, la cual se ha nutrido del trabajo de campo llevado a cabo durante el periodo 2011-2017. En dicho periodo, hemos realizado observación participante, análisis discursivo de las normativas vigentes y co-

1 Este programa propone el relevamiento técnico, jurídico y catastral de las tierras ocupadas por comunidades indígenas en todo el territorio nacional. Esta actividad se prevé durante el plazo de vigencia de la Ley, la cual –luego de dos prórrogas consecutivas– está en vigencia hasta noviembre de 2017. Al momento de revisión final de este artículo de investigación (septiembre de 2017), se discute en el senado la posibilidad de una nueva prórroga para continuar las tareas de relevamiento.

municaciones estatales respecto de la problemática indígena, entrevistas a miembros de las agencias estatales intervinientes en la aplicación de la Ley 26.160 y su relevamiento, a técnicos encargados de su ejecución, a representantes indígenas y a miembros de las comunidades a relevar. Este trabajo ha sido articulado con nuestra propia experiencia laboral como miembro del equipo técnico encargado de ejecutar el relevamiento en la provincia argentina de Río Negro durante el periodo 2009-2012.

A partir de lo anterior, problematizaremos a lo largo de este artículo de investigación, lo que hemos planteado en el título como “la performatividad de las Políticas Públicas”, aludiendo con tal performatividad al poder del discurso para producir y promover aquello que está enunciando. De este modo, proponemos iniciar este análisis con un recorrido por las diferentes modalidades de gestión pública y sus correspondientes categorías de interpelación a los diferentes actores de la sociedad, a fines de reflexionar en torno a los modos en que estas formas y categorías, en tanto discursos, crean realidades socioculturales. En este sentido, retomamos una línea foucaultiana para comprender que esta performatividad del lenguaje da cuenta de una tecnología, de un dispositivo de poder, tanto social como político.

Comenzaremos el análisis de la Ley 26.160 y del Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (en adelante, ReTeCI) presentando ambos instrumentos como políticas públicas enmarcadas en la noción de “participación”, entendida como un modelo de gestión particular. Esta perspectiva habilita a delinear las implicancias y supuestos subyacentes a esta caracterización del ReTeCI. Como punto de partida, introduciremos un cuestionamiento abierto por Briones (2007) al respecto de las políticas de identidad. Para este tipo de políticas, Briones

se pregunta: ¿qué de los contextos en los cuales esas políticas se manifiestan lleva a que materialicen de esa forma concreta? A partir de esta pregunta que busca indagar en los contextos de producción y sanción de diferentes normativas, contextualizaremos y analizaremos los mencionados instrumentos como políticas públicas participativas, con el objetivo de exponer diferentes atravesamientos políticos, ideológicos y sociales propios de la época en la que han surgido.

Esta entrada inicial al análisis de las normativas cobra utilidad para comprender cómo el contexto de surgimiento de esta política pública ha afectado las formas de ejecución (la práctica concreta) del ReTeCI. En este sentido, entendemos que historizar los diferentes contextos (políticos, sociales y económicos) previos a la sanción de la Ley, a la vez que profundizar en su contexto de ejecución (2006-2015) habilita la exposición y el reconocimiento de discursos particulares, marcas textuales, disputas y tensiones que atravesaron el proceso de su práctica de relevamiento.

A la luz de la perspectiva propuesta, y retomando lo expuesto por Grimson y Bidaseca (2013), entendemos que en cada contexto político y social puede reconstruirse una lógica histórica particular que orienta las relaciones entre las partes que conforman la sociedad y que, a la vez, configura los límites y posibilidades de acción de la sociedad en general o de una parte de ella. Con lo anterior, referimos a la existencia de configuraciones culturales que dan cuenta de un determinado espacio social en el cual existen tanto lenguajes y códigos compartidos, como horizontes instituidos de lo posible y lógicas sedimentadas del conflicto (Grimson, 2011; Grimson y Bidaseca, 2013). Estas configuraciones actúan como “lentes” con los cuales pueden leerse más adecuadamente ciertos procesos. Según los autores, dichas configuraciones operan en diferentes escalas

en donde hay una relación específica entre las partes y el todo, porque hay una lógica de interrelación de las partes, y principalmente porque hay una frontera que instituye el sentido. Desde esta perspectiva, se entiende que la configuración es histórica y que su historicidad implica que los posibles e imposibles cambian, cambiando también la configuración misma.

A partir de esta idea de posibles e imposibles cambiantes, nos abocaremos a la tarea de presentar las diferentes formas que ha tomado la relación entre el Estado y la sociedad en las últimas décadas en la Argentina. En esta dirección, el objetivo es exponer las formas en las que se ha interpelado a la sociedad civil y a sus organizaciones, principalmente para el diseño, la elaboración y/o ejecución de políticas públicas. Más allá de las discusiones generales que surgen en torno a esta cuestión, el hilo conductor dentro de este recorrido será el de exponer las diferentes formas en las que se han relacionado Estado y pueblos indígenas en el contexto de elaboración y ejecución de políticas públicas indigenistas, focalizando hacia el final en el contexto de sanción de la Ley 26.160.

1. Matrices de relacionamiento Estado-sociedad en las Políticas Públicas y sus efectos en las formas de habilitación de agencias indígenas

Las formas de relacionamiento entre Estado y sociedad han ido mutando a través de los diferentes contextos históricos, políticos y sociales. Por la amplitud que esta relación misma presenta, existen numerosos y disímiles ejes desde los cuales iniciar su análisis. Atendiendo a esta complejidad, proponemos un recorte orientado a indagar en los contextos de producción de políticas públicas en general y políticas indigenistas (como el ReTeCI) en particular. Desde esta perspectiva, abordaremos la cuestión del

relacionamiento a través de diferentes instancias de interacción en la producción de políticas públicas.

Para llevar adelante esta tarea, señalaremos que, al referir a la relación entre Estado y sociedad, referimos puntualmente a la relación entre Estado, por un lado, y la denominada "sociedad civil", por el otro lado. En este sentido, la conceptualización de la "sociedad civil" es de larga data y exceptuando algunos ejes comunes, no existe completo acuerdo en torno a qué se hace referencia cuando se utiliza dicho concepto. Para aportar claridad en torno al uso que aquí realizo del mismo, retomaremos algunos de los acuerdos construidos desde el Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina, útiles para contextualizar y analizar el proceso de producción y ejecución de políticas públicas. A su vez, estos acuerdos son de utilidad para el análisis de las formas de interpelación y participación de diferentes sectores de la sociedad en dicho proceso en las últimas décadas.

Con el retorno de la democracia en la Argentina, comenzaron a delinearse diferentes concepciones de la sociedad civil y su accionar que relacionaban su resurgimiento, luego de una ausencia en los periodos de gobiernos de facto, como contraposición al Estado. Es decir que se comenzó a ubicar a la sociedad civil en contra del Estado represivo, y con pretensiones de autonomía frente al Estado y la sociedad política (De Piero, 2005). Tal como lo exponen diferentes investigadores (De Piero y Gradin, 2015; Ruiz del Ferrier, 2010; De Piero, 2005 y García Delgado, 2015), el concepto de sociedad civil cobró central importancia cerca de fines del siglo pasado por ser una época paradójicamente signada por la ausencia de proyectos populares transformadores, la crisis de las ideologías hegemónicas del siglo XX, el individualismo y la amenaza de un creciente dualismo social. No obstante, De Piero

(2005; 2013) expone que es posible que esta contradicción o paradoja no fuera más que aparente, constituyendo dicha emergencia de la temática de la sociedad civil, una especie de respuesta a esta nueva dinámica.

Desde una postura similar, García Canclini (1995) argumenta que, en este contexto de incertidumbres y paradojas, la sociedad civil se convierte en una nueva “fuente de certezas”. Las certezas a las que hace referencia el autor tienen que ver con la valoración que recae sobre la sociedad civil cuando es entendida como un espacio de articulación con posibilidad de generar soluciones a diversos conflictos sociales o incluso individuales. No obstante, el autor agrega que este es un concepto totalizador cuya finalidad apunta a la negación de las diferencias y particularidades de las voces que circulan por las naciones (García Canclini, 1995). Es decir que, en los múltiples usos y concepciones que circulan en torno a qué es y cuál es el papel de la sociedad civil, lejos de estar frente a una “fórmula mágica”, estamos frente a una “fórmula vacía” (Lechner, 2002). Una fórmula que es invocada en los discursos políticos, en las fundamentaciones de políticas, planes, programas y proyectos² que operan en los diferentes niveles estatales, como una categoría devenida en “recurso simbólico” (Briones, 2007).

A fines de aproximarnos al entendimiento de la categoría de sociedad civil, retomaremos la lectura que Martínez Nogueira (2001; 2003) realiza de Gramsci, para manifestar que este es un concepto complejo y sofisticado que resulta útil para entender la

realidad actual. Pero que, a la vez, es un proyecto político que tiene por objetivo la intervención y transformación de la realidad de esa sociedad. De esta manera, nos acercamos a una característica fundamental y de central importancia para el entendimiento de la sociedad civil: cuando se utiliza esta concepción, se está frente a un concepto relacional. En este sentido, Schedler (1996) expone que “su fuerza, su forma, sus espacios de acción, todo ello queda vinculado con la actuación del Estado. Quien habla de sociedad civil, también tiene que hablar del Estado” (Schedler, 1996: 238). La centralidad de este enfoque relacional radica en la explicitación y habilitación de cuestionamientos en torno a qué tensiones y qué disputas están en juego en esa relacionalidad y, a su vez, cuáles son los canales en los que se desarrollan las interacciones entre Estado y sociedad (o entre Estado e indígenas), y qué formas específicas se pautan para ese relacionamiento.

Entonces, expuestas estas aproximaciones en torno a qué nos referimos con el concepto de sociedad civil, retomamos el postulado inicial de que los modos de relacionamiento entre Estado y sociedad civil se ven afectados por los contextos políticos, económicos y sociales. Así, presentamos un recorrido por las diferentes matrices de relacionamiento que permitirán dilucidar las mutaciones en las categorías de interpelación estatal a diferentes sectores de la sociedad civil. Entre estos sectores, focalizamos en los modos de interpelación a los indígenas y a los profesionales intervinientes en la ejecución de políticas indigenistas.

a. Matriz Estado céntrica: la sociedad civil como “receptora” de Políticas Públicas

Con anterioridad a la década del '90, en la Argentina, existía una matriz de relacionamiento entre Estado y sociedad entendida como “Estado-céntrica” (Oszlak, 1999;

2 Estos términos son utilizados aquí de manera indiferenciada, ya que aluden todos ellos “a la expresión de una voluntad de gobierno que orienta la acción institucional en pos de los bienes y servicios a brindar” (Bernazza, Longo y Comotto, 2015).

García Delgado, 2003 y 2006). Desde esta matriz, las políticas públicas en general y las políticas sociales en particular estaban signadas por una forma universalista o cuasi universalista, empuñadas y gestionadas desde el nivel nacional o centralizado de gobierno. De esta manera, las políticas sociales tenían un formato verticalista y centralizado que por lo general desconocía las particularidades de los lugares donde se aplicaba dicha política. Esta modalidad, se conoce en los contextos de ejecución como “programas enlatados”. Esta expresión es utilizada en ámbitos estatales de gestión de políticas para dar cuenta de aquellos planes o programas que se formulan de manera centralizada a nivel nacional, y que luego se intentan aplicar a niveles locales, sin posibilidad de modificación para atender a las particularidades de cada caso. En general, tienden a ser homogeneizadores, reproductores de la dicotomía “centro-periferia” y demuestran un alto grado de desconocimiento de parte de quienes lo idearon sobre las diferencias y particularidades de cada provincia y localidad.

En este contexto, previo a los '90, la sociedad no participaba en el proceso de conformación de políticas públicas y, por ende, las mismas eran aplicadas sin consulta, intercambio o interacción con la sociedad. Es decir, que la sociedad era vista sólo como receptora de las políticas universales y centralizadas. Sólo en algunas cuestiones específicas como la problemática indígena, sus organizaciones o representantes eran interpellados desde la figura del “referente”. En este marco, dicho modo de interpelación respondía al interés de que estos referentes orientaran al Estado sobre qué cuestiones requerían ser atendidas. En este sentido y durante este contexto, la problemática indígena era atendida de manera secundaria, y no como una política pública definida como una *cuestión socialmente problematizada* (en adelante,

CSP). Como respuesta a las diferentes movilizaciones y reclamos indígenas de esta década, la cuestión indígena comienza a ganar espacio y penetrar en la agenda política.

b. Matriz asistencialista-participativa: la sociedad como “gestora”

Con la llegada de los años '90, comienza a abandonarse la antigua matriz Estado-céntrica, dando lugar a nuevas formas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad que tuvieron como característica principal la incorporación de instancias sub-nacionales y de nuevos actores (Oszlak, 2000; Rofman y Foglia, 2015). Este nuevo modo de relacionamiento se repitió también en las políticas sociales que, con el advenimiento del neoliberalismo, comenzaron a transitar un proceso de desuniversalización y de asistencialización (Andrenacci y Repetto, 2006). Proceso que, en líneas generales, consistió en la progresiva desregulación del mercado de trabajo y el posterior alejamiento del Estado en este sector. Como exponen diferentes investigadores (García Delgado, 2015; Rofman y Foglia, 2015) al profundizarse las reformas propuestas por el neoliberalismo, las políticas sociales centrales fueron aquellas asistencialistas, que tenían por objetivo la atención y la disminución de los efectos producidos por esa restructuración económica.

En el marco de estas políticas asistencialistas, otra noción comienza a ser clave: esta es la de *focalización*. Principalmente la focalización se asoció a la necesidad de identificación de los sectores en “extrema pobreza”, diferenciándolos del sector más amplio de personas “con necesidades básicas insatisfechas”. Este protagonismo cobrado por la noción de focalización comienza a ser compartido con la noción de “participación ciudadana”, funcionando la necesidad de focalización como una especie de motor de este tipo de participación. Es decir que a raíz de

la preocupación estatal por la identificación de aquellas personas que se encontraban con mayor grado de necesidades dentro del gran panorama de necesitados del país, aumentó la escucha a diferentes organizaciones sociales, a la vez que se produjo una apertura de espacios de intervención de la sociedad y sus organizaciones para la gestión de los diferentes planes, programas y proyectos.

En este punto se advierte una diferencia significativa respecto del contexto anterior. En los '80, hemos mencionado un contexto de implementación de políticas públicas centralizadas que, salvo algunas excepciones, no contaron con participación de organizaciones o representantes de la sociedad civil. En el contexto instaurado en los años '90, la necesidad de focalizar las políticas públicas llevó no sólo a fomentar la participación, sino también a abrir nuevas modalidades de la misma en la implementación de esas políticas públicas, amparadas bajo diferentes supuestos. Entre estos supuestos remarcamos aquel que concibe que la sociedad civil a través de sus organizaciones y referentes ayudarían a delimitar a las poblaciones objetivo, gracias a su gran inserción social y territorial. En este sentido, las políticas de regulación y de universalización del periodo anterior se reconvirtieron a programas asistenciales y focalizados. Esta reconversión tuvo un doble efecto en el relacionamiento entre el Estado y la sociedad permitiendo la incorporación del capital privado en la provisión de bienes y servicios sociales y facilitando la participación a otros sectores y actores de la sociedad.

En este marco, la des-universalización de las políticas públicas, conllevó a la necesidad de participación también de instancias municipales y provinciales que contribuirían a la focalización de las políticas, por ser referentes estatales con conocimiento de la realidad social del territorio. En este contexto, la participación de la sociedad comienza

a penetrar en nuevos momentos del proceso de conformación de políticas públicas. Es decir que la sociedad civil comenzó a ocupar y disputar roles y espacios en los momentos de gestión de los diferentes planes y programas. No obstante, esta participación de los sectores locales en la implementación de las políticas, aún en este momento las etapas de diseño y planificación, continuaron centralizados en el Estado nacional o provincial en algunos casos.

Entonces, si las políticas universales de décadas anteriores se apoyaban en una estructura vertical y centralizada, en este nuevo contexto, se produjo una ampliación del marco institucional por la incorporación de otros actores que, al menos discursivamente, sostenían cierto interés e inclinación hacia la horizontalidad de las políticas públicas. Así, esta matriz de relación Estado-sociedad adopta la denominación de asistencialista-participativa (García Delgado y De Piero, 2001) y emergió como producto de la reestructuración neoliberal. Desde este contexto en el cual se multiplicaron los programas asistenciales, se fomentó la convocatoria de diferentes actores sociales para su intervención directa en el proceso de gestión de políticas públicas. De esta manera, se provocó una ampliación del marco institucional de gestión de las políticas públicas, en el cual la sociedad comenzó a formar parte, de una manera constante pero con ciertas restricciones de acción, principalmente en el marco de ejecución de programas sociales. Al respecto, Rofman y Foglia (2015:47) mencionan que:

estas modalidades de interacción entre la sociedad y el Estado se presentaban, como expresión principal de la participación ciudadana configurando así un marco interpretativo que definía al sistema de política social como un conjunto de programas compensatorios, y asimilaba la noción de ciudadanía con la de sociedad civil organizada.

En este sentido, la selección e incorporación de asociaciones comunitarias en instancias de participación en la estructura estatal, funcionaron como agentes de descentralización de las políticas (Manzano, 2004). Esta descentralización buscaba dar una respuesta que no requiriera inversiones económicas (por ejemplo, el pago de sueldos a "técnicos" estatales). Es decir, era concebida como una solución menos costosa para las intervenciones estatales en un contexto de pobreza y exclusión (Castel, 1997). Dentro de este panorama de la política social de la década del '90, las políticas indigenistas también se vieron influenciadas por esta forma de relacionamiento. En este punto, las organizaciones y representantes indígenas fueron interpelados desde un nuevo rol: como gestores o consultores (Briones, Cañuqueo, Kropff, Leuman, 2007). Esta forma de interpelación no fue solamente estatal, sino que operó también en los diversos programas con financiamientos provenientes de ONG u Organismo Multilaterales de Desarrollo (en adelante, OMD). De esta manera, los indígenas comenzaron a participar gestionando y siendo consultados por diferentes programas sociales. Al respecto de esta forma de interpelación, retomaremos la lectura que Briones, Cañuqueo, Kropff y Leuman (2007) realizan de Rose (1997) para explicitar que:

el lenguaje de los derechos habilita que los ciudadanos representados se narren a sí mismos como individuos autónomos que cuestionan anteriores relaciones tutelares por ser degradantes para su autonomía, y exigen poder decir algo respecto a las decisiones que afectaban sus vidas (Briones, Cañuqueo, Kropff y Leuman, 2007: 268).

Este "poder decir algo", resulta sugerente para examinar cuáles son las verdaderas posibilidades de habla de los participantes dentro de este contexto. Es decir, qué es lo que se puede decir, lo que se quiere decir, lo que otros quie-

ren que se diga, qué disputas están en juego y a través de qué canales debe conducirse ese "decir algo". De esta manera, más allá de las limitaciones que presentan las diferentes formas y categorías de interpelación estatal, se torna necesario alejarse de las dicotomías entre dominación y resistencia, para dar lugar y visibilizar las diferentes formas en que la agencia indígena se ha expresado y expresa en estos contextos.

c. La crisis del 2001: inflexión en la relación entre el Estado y la sociedad

Un nuevo cambio en los modos de relacionamiento entre Estado y sociedad tuvo lugar en el año 2001 a raíz de la crisis política, económica y social que explotó en diciembre de ese año. Tal como lo exponen Lazzari, Rodríguez y Papazian (2015: 59), esta crisis generó entre otras consecuencias "una interpelación nacionalista en clave estatal posneoliberal", la cual ha promovido dispares mecanismos de participación y auto-responsabilización en el marco de la gestión de las relaciones sociales, afectado por "una extendida crisis moral (económica, política y cultural)" (2015: 59).

Durante estos años de crisis, surgieron expresiones autónomas desde la ciudadanía que posteriormente se articularon en demandas y exigencias frente a la situación de emergencia. Algunas de las cuales llegaron incluso a redirigir sus propuestas hacia la intervención en la reorientación de las acciones estatales y sus políticas. Es decir que se produjo una reconfiguración parcial del modelo de participación expuesto para la década anterior. Según lo exponen Rofman y Foglia (2015) esta reconfiguración fue parcial porque se mantuvo el entramado institucional que ubicaba a las organizaciones de base territorial como eslabones últimos del proceso de gestión de los programas sociales. A la vez que sólo se reconfiguró el formato de las políticas que apuntaron a desarrollar el trabajo y la trama económica barrial, en vez de distribuir prestaciones asis-

tencialistas. Además de lo anterior, la generación de articulaciones territoriales fortaleció a agrupaciones y dirigentes populares comprometidos políticamente.

En este periodo, comenzaron a tomar mayor centralidad los mencionados conceptos de participación y auto-responsabilización, los cuales se vieron reflejados en los diferentes procesos de conformación y ejecución de políticas públicas. En este sentido, y retomando la relación de estos contextos diferenciales con la cuestión indígena, vemos que en este marco se articuló un indigenismo de “necesidad y urgencia” (Lenton y Lorenzetti, 2005) que terminó por consolidarse con la sanción de la política pública objeto de este artículo de investigación. Es decir que esta política pública se gestó con el objetivo de atender a cuestiones socialmente problematizadas. Entre ellas, la escasez de territorios para las comunidades indígenas, los desalojos y situaciones de violencia vivenciadas por entonces y, siguiendo a las autoras, el avance de los frentes extractivistas y de la agroindustria. Entonces, participación y auto-responsabilización, se tornan centrales en las políticas sociales y en las políticas indigenistas, también, principalmente relacionadas al objetivo de hacer frente a un Estado ausente e incapaz de resolver estas problemáticas sin la participación y asistencia de diferentes actores y organizaciones al Estado. Además de lo anterior, la desconfianza generalizada desde la sociedad sobre el accionar estatal funcionó como motor del involucramiento y participación, a modo de monitoreo, garantía o revisión de su accionar.

d. Matriz de “interacción” entre el Estado y la sociedad

Luego de la asunción presidencial de Néstor Kirchner en 2003 en la Argentina, las políticas públicas y principalmente las políticas sociales tuvieron un nuevo giro que se materializó en diferentes reconfiguraciones.

En primer lugar, se abandonó la idea de focalización de las políticas para dar lugar a la noción de masificación. Esta idea de masificación se relacionó a la creación de programas amplios que abarcaron diferentes problemáticas como temas vinculados con el empleo formal e informal, la atención de las cuestiones alimentarias, la promoción de la familia, el microcrédito y la economía social y la inclusión de los jóvenes y adolescentes (De Piero y Gradin, 2015). Estos programas buscaban ampliar la cantidad de sectores sociales a los que estaban destinados con anterioridad. En segundo lugar, este giro también se evidenció en la atención de nuevas problemáticas que pasaron a ser cuestiones socialmente problematizadas como el desarrollo productivo, la promoción del desarrollo local y el consumo, entre otros. Tal como lo exponen Cortes y Kessler (2013), si bien a lo largo de los tres periodos presidenciales kirchneristas continuaron siendo desplegados programas asistenciales y enlatados, uno de los cambios más significativos fue el evidenciado en el núcleo de la política social, que a nivel nacional se reorientó para superar esos viejos formatos. Sumado a lo anterior, se adoptaron también mecanismos participativos para los programas de promoción del trabajo auto-gestionado, en programas de seguridad, programas de defensa de derechos, convocando y articulando para esto con organizaciones de la sociedad civil (Rofman y Foglia, 2015).

No obstante, estas reorientaciones y el aumento de la participación de la sociedad durante los primeros años de gobierno kirchnerista, dentro de las políticas y programas la misma siguió estando en la estructura de gestión de las políticas sociales. Estas políticas siguieron organizándose en base a una estructura de articulación multi-actoral, pero principalmente en el nivel local de implementación. Esta forma de trabajo multi-actoral, tomó diversas formas según los di-

ferentes contextos y estructuras locales. Esta multiplicidad de experiencias se agrupa, en general, bajo el rótulo de participación ciudadana, siendo este un concepto que alude a los diferentes modos en que los ciudadanos son interpelados para formar parte de los procesos de gestión de políticas públicas.

En este punto, la participación de la sociedad comienza a penetrar en instancias de proyección, de propuesta y de planificación de políticas, planes y programas. Como se desprende del análisis de la letra de diferentes normativas y programas estatales y de la observación de su práctica, diferentes figuras comienzan a aparecer en escena: asistentes técnicos, monitores, cuidadores, coordinadores, representantes, etcétera. Estas figuras se articulan, a su vez, en diferentes fórmulas para el diálogo y la participación (Bernazza, Longo y Comotto, 2015) como foros, asambleas, mesas de concertación, grupos de trabajo, redes de gestión asociada, entre otros. Es decir que, en este nuevo marco, las formas de interpelación estatal a la sociedad vuelven a modificarse, a la vez que comienzan a institucionalizarse nuevos espacios de interpelación e interacción de la sociedad con el Estado. Esta institucionalización de la matriz de interacción entre Estado y sociedad comienza a materializarse en ámbitos nacionales, pero principalmente en ámbitos provinciales y locales. En este sentido, retomaremos un aspecto central presentado para la década del '90, aunque esta vez relacionado a un proceso de institucionalización de la participación: la regulación de parte de las instituciones estatales que establecen los canales y mecanismos de ejercicio de la participación.

Así como diferentes sectores de la sociedad comenzaron a ser interpelados y han ganado espacios hacia el interior del aparato estatal para participar de diferentes maneras en las etapas de conformación de algunas políticas sociales, el movimiento indígena

también ha sido interpelado a participar de las políticas indigenistas. Como abordaremos en las líneas que siguen, esta participación en políticas públicas se relaciona con la adecuación que las instituciones y agencias estatales realizaran a las normativas vigentes para que se garantizara y fomentara la participación indígena en las políticas que los involucran. Es decir que la garantía de participación indígena, a diferencia de la participación ciudadana en general, está reconocida constitucionalmente. A su vez, es necesario remarcar que estas formas de participación y los modos de interpelación estatal son producto del accionar de la agencia indígena y de sus demandas y no derivan sólo de una voluntad política de ampliación de interlocutores.

A la luz de todo lo expuesto hasta aquí, la Ley 26.160 y al ReTeCI deben ser analizados y entendidos como políticas públicas participativas, inmersas en un particular modelo de gestión estatal. Además, estas políticas indigenistas participativas tienen la particularidad de contar con financiamiento estatal para su ejecución. Al respecto, mencionaremos que además de las formas conceptuales de interpelación mencionadas anteriormente, para el caso de las políticas indigenistas, se suma aquí la figura o rol del "asistente cultural" o "asistente técnico", con el objetivo de asistir a los profesionales no indígenas intervinientes en las cuestiones que refieren a la su cultura.

Recapitulando lo expuesto hasta el momento, entendemos que masificación, interacción, institucionalización, asistencia/acompañamiento al Estado y participación ciudadana fueron los conceptos clave de este periodo del pasado reciente. Estos conceptos se reflejaron en los discursos políticos, en los textos de las diferentes normativas y en las metodologías de trabajo y planificación en terreno, durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández.

2. Participación Ciudadana: definiciones, supuestos y riesgos

Como hemos mencionado anteriormente, en la última década, la noción de participación ha sido redefinida (Cardarelli y Rosenfeld, 2002; Arroyo, 2009). Ya en 2004, desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) se profundizaron los cuestionamientos al paradigma neoliberal para posicionarse, según lo expuso dicho ministerio en su sitio WEB y en diversos instrumentos de divulgación, “en un camino diametralmente opuesto”. De esta manera, se retornaron categorías de análisis como “Estado fuerte”, “participación”, “organización”, “políticas integrales”, entre otras, que pasaron a ser distintivas del periodo kirchnerista (2003-2015).

Desde estas perspectivas, el Ministerio de Desarrollo Social comenzó a pensar integralmente al territorio nacional a partir de la propuesta de formar una “Red Federal de Políticas Sociales”, cuyos objetivos fueron, entre otros, hacer más eficiente la atención de emergencias, promover la integración social, e impulsar el desarrollo y los lazos comunitarios fortaleciendo procesos asociativos, participativos e interinstitucionales (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2007). En este contexto, desde el gobierno nacional de Néstor Kirchner, se manifestó la importancia y necesidad de una mayor articulación y profundización de la relación entre el Estado y la sociedad civil. En esta configuración del modelo de desarrollo, se establecieron conjuntos de actores predominantes, sin dejar de lado tensiones y conflictos que moldearon la relación con el Estado. Al respecto, García Delgado (2003) expone que en cada país de la región latinoamericana diferentes colectivos sociales encabezaron múltiples procesos de movilización social y de acrecentamiento de la participación política en sociedades signadas por la crisis de representación y de legitimación que acompañó la crisis del modelo neoliberal. Es decir que, en consonancia con

esta intencionalidad gubernamental de profundizar su interacción con la sociedad civil y de absorber sus demandas y exigencias, desde diferentes agencias estatales se ha promovido la inclusión social y el desarrollo local creando instancias de “participación ciudadana”. A la vez, se buscó la institucionalización de estas instancias de involucramiento y participación, para obtener resultados concretos en el diseño, en la proyección y ejecución de políticas sociales de la sociedad civil en su conjunto (De Piero, 2005; García Delgado, 2003).

Para ordenar el análisis propuesto, introduciremos una definición orientadora del concepto de *participación ciudadana*, a fin de proceder luego a indagar en algunas de sus particularidades e implicancias. Entonces, entendemos que la noción de participación ciudadana es amplia, e incluye una gran diversidad de modalidades de intervención de los ciudadanos en los procesos de conformación y ejecución de políticas públicas. Desde esta perspectiva, a través de la conceptualización de la participación ciudadana se busca contemplar la heterogeneidad del universo de actores sociales, tanto como la variedad de campos de política en las diferentes instancias de desarrollo de una política pública.

A partir de esta definición orientadora, entendemos que a la vez que se reconoce la heterogeneidad de aquellos sectores de la sociedad civil interpelados por este concepto, se produce una homogeneización de las formas y canales validados para regularizar o normalizar esa participación. En relación a lo anterior, introduciremos algunas reflexiones sobre las implicancias de la participación ciudadana, desnaturalizando y visibilizando algunos supuestos subyacentes a ella, los cuales se encuentran arraigados en lo que Briones (2007) distingue como un “sentido común cívico”.

A continuación, introduciremos un listado de particularidades, supuestos e idealizaciones en torno a la participación ciudadana, el cual ha sido elaborado luego del análisis de

la implementación de diferentes políticas, planes y programas enunciados en estos términos participativos. Lo anterior ha sido relacionado con el análisis de materiales de divulgación, informes de gestión, entrevistas a diferentes funcionarios y empleados estatales, instructivos de aplicación, y con diferentes aportes teóricos.

El primer supuesto erigido alrededor de esta noción y de las prácticas participativas supone una idea de ampliación de la esfera pública, a la vez que también supone una ampliación de la ciudadanía, a través de la apertura e intervención de la sociedad en parte de las decisiones públicas que los afectan.

El segundo supuesto, supone a la participación ciudadana como una instancia superadora de las limitaciones de la democracia representativa. Es decir que se supone que a través de las diferentes instancias de participación ciudadana se habilitan espacios para la expresión de intereses de los sectores menos poderosos. Esto se evidencia en la reiterada expresión, en los fundamentos de los diferentes proyectos y programas, de crear políticas públicas "de abajo hacia arriba".

El tercer supuesto, consiste en el ideal de horizontalidad. Respecto a este supuesto entendemos que en términos de prácticas políticas y de gestión, lo que se busca es abandonar los modelos de gestión jerárquicos, para adoptar modelos más horizontales y coordinados entre los diferentes actores involucrados. En las dinámicas de trabajo participativas observadas y analizadas, hemos advertido que, si bien esta búsqueda de horizontalidad es enunciada y puede estar guiando las formas de trabajo que se denominan "en territorio", finalmente la disparidad de jerarquías termina aflorando de igual manera por algunas de las características que tiene el desempeño profesional en el Es-

tado³. Por ejemplo, una metodología común es la rotación de roles (moderación, propuesta de temas y tiempos disponibles, realización de actas, etcétera), en los espacios de reunión y trabajo. No obstante, esta metodología, por lo general, la palabra de la persona que detenta el poder o, en este caso, el representante estatal suele tener mayor validez. En efecto, frecuentemente los argumentos relacionados al presupuesto, a los tiempos de rendición, etcétera, operan explícita o implícitamente en las opiniones del resto de los participantes. Ejemplos de estas situaciones se manifiestan en la práctica cotidiana estatal.

Por el cuarto supuesto, entendemos que la participación ciudadana pareciera disponer (por lo menos a simple vista) de mayor legitimidad que otras instancias de representación, ya que es vista como una forma genuina para la expresión de los puntos de vistas de diferentes sectores de la sociedad. Este supuesto de genuina representación encuentra sustento en

3 Retomaremos las características o dificultades que por lo general afloran en los "trabajos de gestión", las cuales ya hemos analizado en otra oportunidad (Guíñazú, 2016): presupuesto acotado; tiempos escasos para trabajo en "terreno" y producción, interpretación y elaboración de resultados; necesidad de presentación de resultados estandarizados; correspondencia con las agendas y tiempos institucionales y/o políticos; y atención de emergentes que dificultan la concreción de lo planificado en tiempo y forma. Estas características contribuyen a que, más allá de la voluntad explícita de las instituciones y de los profesionales intervinientes en generar y profundizar las instancias y formas de intercambio, la realización de capacitaciones internas, etcétera", en ocasiones, la dinámica estatal excede estas voluntades, y si de apurar procesos de trata, por lo general, las directivas operan en detrimento de las voces de aquellos que "participan".

la conjeturada escasez de mediación entre Estado y sociedad, de manera tal que se evitaría la ambigüedad de los intereses de la sociedad (Perelmiter, 2007).

Una cuestión se torna central aquí y es la de la representación. Con ello hacemos referencia a repensar los medios y las formas mediante las cuales se convoca a los representantes. Es decir, a quiénes se convoca, cómo y de qué manera se los convoca, y principalmente cómo afectan las formas que adquiere esta convocatoria a los espacios de participación. En las diferentes experiencias transitadas en gestión de políticas públicas, hemos observado que estas convocatorias suelen restringirse a aquellas organizaciones o representantes que están con mayor cercanía al Estado. Es decir que, si bien discursivamente las convocatorias son abiertas, desde las dependencias estatales se decide a quiénes convocar, o con quiénes tener mayor insistencia para la participación y con quiénes no. En relación al supuesto anterior, encuentro aquel otro que idealiza a las organizaciones de la sociedad civil al considerar que estas mantienen un fuerte compromiso con la sociedad en general. Un compromiso que no se encontraría “contaminado” por intereses políticos, estatales o sindicales, es decir que se concibe a la sociedad civil como separada de los vicios y estructuras políticas y estatales. Cuando esta separación deja de ser evidente comienzan a recaer sospechas de clientelismo, cooptación, compra, etcétera, sobre quienes participan.

En sexto lugar, mencionaremos aquel supuesto en torno al mejoramiento de la gestión estatal, a través de la contribución de la sociedad en la reforma estatal con el objetivo de mejorar su desempeño, incrementar su eficiencia y principalmente, aportar transparencia a la acción estatal. Estos argumentos están vigentes y son retomados principalmente por ONG, por organismos multilaterales de créditos y son reproducidos en las fundamentacio-

nes⁴ de políticas, planes y programas estatales. Este supuesto se relaciona a la creencia en la transparencia y honestidad de la sociedad y sus organizaciones.

Entonces, con esta introducción de las idealizaciones y supuestos que operan en las enunciacines sobre la participación ciudadana, o simplemente sobre la “participación” de la sociedad en el Estado y el desarrollo de sus políticas públicas, se entiende que esta participación estaría implicando cierto “control” de parte de la sociedad sobre las problemáticas públicas (De Piero, 2005). Pero, este discurso que presenta el lado beneficioso y amigable de la participación disimula algunas limitaciones y eventuales peligros de la misma y que, hasta aquí, hemos mencionado sólo de modo sutil. Por ejemplo, en estas prácticas de convocatoria, participación e interacción entre Estado y sociedad, se visualizan tanto la intención de normalización estatal, como el encauzamiento de las formas de exigencia, acción y presión al Estado. Referimos también a los peligros de la auto-responsabilización que recae sobre los actores participantes en torno a los resultados, posibles errores de ejecución, demoras en los desembolsos por falta de acuerdos y por rendiciones de fondos que no se ajusten a los estándares estatales. Incluso, como ejemplos de estos peligros, mencionaremos que en la ejecución de diferentes programas y puntualmente del ReTeCI, hemos observado que luego de una seguidilla de experiencias fallidas en las tareas de rendición, de presupuestos, o de aquellas que implican la continuidad o desem-

4 En las “fundamentaciones” que aquí mencionamos, se evidencian acciones de “copiar y pegar” entre diferentes PPyP. Estas acciones están demostrando la necesidad de exponer un discurso políticamente correcto de modo de desempeño y ejecución de PPyP que, por lo general, no se corresponde tanto en la práctica concreta de esos instrumentos.

bolsos de dinero, se acuerda su realización por parte del técnico o representante estatal, dejando de rotar esos roles. Entonces, nuevamente más allá de la idea de horizontalidad, vuelve a haber cierta centralización o verticalidad de tareas en el Estado porque los riesgos de auto-responsabilizarse son altos. Sobre todo cuando el discurso estatal frente a estas fallas pasa a responsabilizar a las instancias participativas.

Con todo lo expuesto hasta el momento, entendemos que estos ámbitos de participación ciudadana son ámbitos de acción y participación que en gran medida están regulados, controlados y a la vez, aceptados estatalmente. Es decir, hay un estilo prescriptivo de las formas de participación que no logra corresponderse con los discursos de búsqueda y generación de "políticas públicas hechas de abajo hacia arriba", o con la idea de "co-construcción" de políticas, o con los supuestos de horizontalidad, etcétera. Todas estas frases encomilladas sobrevienen, entonces, en fórmulas repetidas en las letras de diferentes PPyP. No obstante, estas limitaciones o peligros, serán mayores o menores según de qué manera esos espacios sean transitados. Es decir, dependiendo del posicionamiento y compromiso de quiénes ocupan los roles de representantes de las organizaciones de la sociedad tanto como de quiénes ocupan los diferentes roles estatales. Un posicionamiento que, de todos modos, remite nuevamente a la mencionada cuestión de la auto-responsabilización, como vía de escape a las coerciones y prescripciones estatales.

3. El ReTeCI como Política Pública Participativa

En el apartado anterior, hemos expuesto los diferentes modos de relación entre Estado y sociedad operantes en las últimas décadas, a fines de contextualizar el contexto en el cual se gesta a la Ley 26.160 y su relevamiento, enmarcando sus postulados, prácticas y formas de ejecución en aquellos procedimientos de las políticas públicas participativas. A continua-

ción, presentaremos y describiremos la letra de la Ley, el ReTeCI y sus prácticas para dar cuenta de la presencia en estas normativas de la mencionada lógica de gestión estatal. Esta lógica puede ser advertida en los diferentes procesos de descentralización y de focalización previstos, a la vez que en las instancias de participación contempladas para su ejecución y en los efectos de auto-responsabilización en torno a los resultados alcanzados.

3.1. La letra de la Ley 26.160

Impulsada desde el Ministerio de Desarrollo Social, el 1º de noviembre del año 2006, se sanciona la Ley de Emergencia Territorial, en relación a los territorios de los pueblos originarios. Esta Ley fue promulgada el 23 de noviembre del mismo año. En su Artículo 1º declara: "la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país" (Ley Nacional 26.160, Art. 1º). Además, en su Artículo N° 2, la Ley suspende los desalojos de las comunidades indígenas. Esta declaración de emergencia territorial y la subsiguiente suspensión de los desalojos, fueron los puntapiés iniciales necesarios para establecer un freno ante los atropellos, desalojos y hechos de violencia sufridos por las comunidades indígenas en todo el país. Como sumatoria a este freno, se estableció en el Artículo 3º, la necesidad de conocer la realidad socio/territorial actual de las comunidades originarias de todo el país. Para cumplir con este interés cognoscitivo, la Ley ordenó la realización de un relevamiento de alcance nacional, estableciendo un dispositivo de relevamiento y cuantificación de las comunidades originarias, a la vez que establece un cambio significativo en relación a las políticas indigenistas anteriores. Este cambio tiene que ver con la designación de un presupuesto con financiamiento propio para llevar a cabo el relevamiento propuesto.

De esta manera, comenzaba a delinearse esta política pública que en su letra y norma-

tiva establecía sólo algunos pocos lineamientos, utilizando para ello nociones ambiguas o sin definición concreta que generaron discusiones en torno a las formas a través de las cuales llevar a cabo el relevamiento propuesto y, principalmente, en torno a sus limitaciones y alcances. Esta es una Ley que, debido a su carácter de orden público, cuenta con obligatoriedad de cumplimiento en todo el territorio nacional. Para llevar a cabo la ejecución de esta política, el Consejo de Participación Indígena (en adelante, CPI) y el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (en adelante, INAI) dieron forma al programa nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (ReTeCI). Atendiendo a un objetivo de descentralización, se previó la conformación de Unidades Ejecutoras Provinciales (en adelante, UP), integradas tanto por representantes del Poder Ejecutivo provincial, como de las comunidades originarias, y por un Equipo Técnico Operativo (en adelante, ETO). Entonces, más allá del alcance nacional establecido para esta Ley, y atendiendo al objetivo de descentralización, cada provincia tenía las facultades para iniciar el relevamiento de manera independiente. Esta modalidad de ejecución generó contrastes e inconvenientes en relación al inicio del relevamiento. Incluso, acercándose el inicial plazo de finalización establecido de vigencia de la Ley, una cantidad considerable de provincias aún no había presentado ningún tipo de resultado de ejecución. Atendiendo a este dispar contexto se dispuso la primera prórroga de la Ley, tanto para dar continuidad (y finalización) a los relevamientos ya iniciados, como para darle inicio en aquellas provincias que aún no lo habían comenzado. Esta dinámica diferencial entre provincias se debió a los dispares contextos políticos, sociales y económicos provinciales. Agruparemos aquí, en líneas generales, las principales motivaciones que derivaron en la inexecución o demoras en el ReTeCI, según se expuso en los informes de gestión de las diferentes provincias presenta-

dos al INAI y en instancias de intercambio con el personal del INAI.

En algunos casos, las autoridades provinciales se negaron a iniciar el diálogo con el INAI para establecer las modalidades de ejecución, manifestando desinterés y descompromiso por atender a la cuestión indígena provincial. Las provincias que se negaron a ejecutar el ReTeCI son mayormente aquellas que presentaban un alto grado de conflictividad y enfrentamiento con las comunidades originarias. Por este motivo, muchas de estas comunidades se movilizaron, exigiendo e ideando alternativas para poder dar cumplimiento al ReTeCI. Entre estas alternativas se destaca la solicitud de una ejecución centralizada, es decir, una ejecución que ante la falta de conformación de un ETO provincial, sea realizada por un equipo técnico del INAI. Ejemplos de esta modalidad se encuentran en comunidades en las provincias argentinas de Neuquén, Formosa, Misiones y San Luis, entre otras.

Esta figura de ejecución centralizada se presentó también en otras provincias, pero impulsadas por motivos diferentes. Para el caso de Córdoba se debió a la escasa cantidad de comunidades registradas, lo cual según se expone en los informes de gestión “no justifica la convocatoria y financiación de un ETO provincial”. En otros casos, las provincias acordaron con el INAI la ejecución centralizada de todo el relevamiento provincial. Así fue en los casos de Catamarca, Salta, Entre Ríos, San Juan, La Pampa y Tierra del Fuego. Para el caso de La Rioja, como no se disponían de datos de comunidades registradas en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (RENA-CI), se demoró el inicio hasta que se estableciera un proceso de organización comunitaria.

Según se ha explicitado en reuniones de técnicos del INAI y ETOs provinciales para socializar el estado de situación de la Ley, algunas provincias que habían iniciado el relevamiento, revelaron una ejecución “indebida y arbitraria”, debido a que el proceso se rea-

lizó "repartiendo los papeles y cuestionarios en las comunidades y apurándolas a que los entreguen completos lo antes posible"⁵. Ante este escenario, se dispuso la intervención del equipo centralizado del INAI, con el fin de monitorear la correcta ejecución del ReTeCI.

Para el caso de Mendoza, se registró que la negativa provincial para dar inicio a la ejecución del ReTeCI se debía a la incoherencia o incompatibilidad con otras leyes vigentes o en ejecución. Por último, algunas otras provincias, como el caso de Río Negro, habían llegado a esta fecha de finalización con algunas pocas comunidades relevadas, y otras Carpetas Técnicas en proceso.

3.2. La ordenación del ReTeCI: objetivos, límites y alcances

Las provincias argentinas que dieron inicio al relevamiento lo hicieron siguiendo los lineamientos establecidos por el INAI en sus instrumentos y en las instancias de capacitación inicial. Atendiendo a ellos, se dio inicio a un relevamiento informativo que, más allá de lo que se expone en la reglamentación de la Ley, hasta el momento, no brinda garantía de reconocimiento de la propiedad del territorio a la comunidad que lo habita y construye cotidianamente. En efecto, un problema común entre las comunidades originarias del país es el acceso al territorio. Esta problemática territorial se manifiesta de diferentes maneras como, por ejemplo, en la imposibilidad de recuperación y reconocimiento de sus territorios, y también, por los múltiples conflictos y procesos de desalojo que enfrentan las comunidades a partir de sus acciones políticas territoriales. El ReTeCI es uno de los mecanismos específicos destinados desde el Estado nacional, a través del INAI, a la atención de esta problemática territorial.

Diferentes versiones del programa se pusieron a consideración de los representantes indígenas nucleados en el Consejo de Participación Indígena (CPI), y finalmente, fue en el marco del Segundo Encuentro Nacional del CPI, ocurrido en marzo del 2007, que se aprobó la versión final del ReTeCI, luego de jornadas de trabajo en las cuales se expusieron, evaluaron y debatieron los procedimientos técnicos y la metodología para la implementación del relevamiento. En este marco de consulta y trabajo conjunto entre Estado, representantes indígenas y comunidades, acordaron cuestiones centrales para la forma que tomó el programa de relevamiento. Por un lado, se acordó la mencionada conformación de ETOs provinciales para ejecutar el ReTeCI. Por otro lado, se acordó la articulación de este programa con el programa de Fortalecimiento Comunitario (PFC)⁶ y la reglamentación de la Ley 26.160.

Resueltas y reglamentadas las formas del ReTeCI, desde el INAI se estableció y se plasmó en el Manual del relevamiento que uno de sus principales intereses es garantizar el reconocimiento de la posesión y propiedad comunitaria que tradicionalmente ocupan las co-

5 Fuente: Informe de Gestión INAI.

6 Resolución del INAI 235/04, la cual especifica que su objetivo es acompañar a las Comunidades Indígenas en todas las acciones tendientes a consolidar la posesión de la tierra que ocupan, con el objetivo de alcanzar la Propiedad Comunitaria de las mismas. Con ese fin, el INAI subsidia a las Comunidades para afrontar las erogaciones económicas que acarrearán las labores profesionales ejercidas en: Acciones y/o defensas judiciales, asesoramiento jurídico/contable, talleres de capacitación legal, ejecución de mensuras, intervención de escribanos, antropólogos y otros profesionales. Este programa comparte el mismo espíritu de la Ley; debido a ello se complementan y se articulan.

munidades indígenas. Además, se manifiesta también el interés en la promoción de la participación indígena en la elaboración, ejecución y seguimiento de los proyectos que deriven del Programa, en el marco del CPI.

Entonces, según quedó definido en el mencionado instructivo, el objetivo central del ReTeCI es realizar el “relevamiento técnico, jurídico y catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas”. De acuerdo a la Ley, las tierras a relevar, debían cumplir con el requisito de estar ocupadas de forma “actual, tradicional y pública”. En contraste con la generalidad de este objetivo, se enumeran y detallan doce objetivos específicos, que establecen, entre otras cuestiones, la necesidad de actualización de la información sobre de los pueblos y comunidades indígenas con y sin personería jurídica; la formación de conciencia social en relación a los alcances de la Ley; relevar la organización comunitaria, los aspectos socio-productivos y de recursos naturales; verificar la ocupación de las familias asentadas en los territorios delimitados; relevar los antecedentes de las historias, tenencias y ocupaciones de tierras, y su correspondiente representación cartográfica; circunscribir los territorios en conflicto para ser abordados por el PFC, para lograr el título comunitario; y la identificación de territorios susceptibles de ser abordados para su regulación dominial.

3.3. La Participación Indígena en la ejecución del ReTeCI: una doble lectura del concepto de participación

En el acápite anterior, hemos presentado a la Ley 26.160 y al ReTeCI como políticas públicas “participativas”, debido a las particularidades que estos instrumentos presentaron desde su conformación, en términos de involucramiento, convocatoria, participación y decisión de las organizaciones y comunidades indígenas en el proceso de elaboración del ReTeCI

y planificación de su ejecución provincial. A partir de lo anterior y retomando el recorrido inicial por los diferentes contextos y configuraciones de relacionamiento entre Estado y sociedad, por el concepto de participación ciudadana, y por la presentación del contexto de conformación del ReTeCI, profundizaremos a continuación en la noción de *participación indígena*. Esta profundización se torna necesaria ya que como hemos adelantado anteriormente la participación indígena presenta particularidades y especificidades respecto de la participación ciudadana, principalmente por estar garantizada constitucionalmente. En este sentido, hemos expuesto que, en el contexto reciente, se ha manifestado una pretensión de inclusión, participación e institucionalización de las instancias participativas. Lo anterior se evidencia en diferentes discursos públicos del pasado gobierno kirchnerista por medio de los que se abarcó a diferentes colectivos y organizaciones sociales, entre los cuales encontramos al movimiento indígena. Así, en el sitio WEB del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, se exponía que desde el año 2003 el gobierno de Néstor Kirchner estableció como “política de Estado” la participación de los pueblos originarios, con el fin de “entablar un diálogo intercultural que posibilite la construcción conjunta de políticas públicas”.

Atendiendo a estos lineamientos, el organismo encargado de los asuntos indígenas (INAI) exponía reiteradamente en sus fundamentos, programas y líneas de trabajo que su principal propósito era el de asegurar el ejercicio pleno de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas argentinos, garantizando el cumplimiento de lo establecido constitucionalmente. A la vez, se comprometía con la “atención y apoyo a la población originaria existente en el país, propiciando su defensa y desarrollo, su plena participación en el proceso socioeconómico y cultural de la Nación, respetando sus propios valores culturales y su cosmovisión” (Gacetillas de difusión, INAI,

2009). Además, se expone que entre sus acciones permanentes está el interés en el impulso de la participación de las comunidades en el diseño y gestión de "las políticas de Estado que las involucran, respetando sus formas de organización tradicionales". En coherencia con estas expresiones inclusivas y participativas, su política presupuestaria institucional manifestaba como prioridad la promoción de la organización y participación indígena en los temas que afectan a las comunidades.

En este contexto, tal como se expone en los documentos de política presupuestaria de este instituto en los últimos años, entre sus objetivos específicos se encuentra aquel que busca el fortalecimiento de las instancias organizacionales y de participación "a través de la promoción del Consejo de Participación Indígena (CPI) y del Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de los Pueblos Originarios (ENOTPO)". Según se argumenta desde este Instituto, de esta manera se busca respaldar y reforzar "las asambleas electorarias para garantizar la representación genuina de las autoridades elegidas democráticamente, quienes llevarán la voz de las comunidades a las asambleas nacionales, incidiendo en la agenda de los órganos de representación y en la participación en la formulación de políticas de Estado" (Política Presupuestaria, INAI, 2007). Como puede observarse en estos pasajes seleccionados de diferentes documentos del INAI, desde el Estado nacional se manifiesta el interés de interactuar con los indígenas y de fomentar su participación en las políticas públicas que les competen a través de la creación de diferentes instancias estatalmente legítimas de participación. Como ya lo hemos expuesto, de esta manera, se regulan y normalizan los modos y canales de interacción y participación. Aunque la aceptación de participación de parte de los indígenas en estas instancias no implican pasividad o sumisión, sino otras formas de ejercicio de la agencia política.

Con el correr de los años dentro de este modelo de relacionamiento, algunas políticas públicas han comenzado a trascender y apuntalar otros tipos de participación en su interior, que coexistieron y coexisten en la actualidad. En este sentido, la política pública que aquí analizamos es una de ellas y ha marcado grandes diferencias con las políticas indigenistas anteriores por varios motivos. Primero, por fomentar la participación en la etapa de diseño del programa de relevamiento. Segundo, por contar con financiamiento para la efectiva participación de indígenas en el proceso de ejecución. Y, tercero, por la posterior reorientación del programa atendiendo a reclamos indígenas que se originaron en parte, como resultado de esa experiencia participativa en la ejecución del ReTeCI. Entonces, en este punto, nos interesa retomar las implicancias, posibilidades y limitaciones que hemos expuesto para la participación ciudadana, para indagar y analizar cómo estas se manifiestan en las políticas indigenistas a través de las invocaciones de "participación indígena". Por lo tanto, pasaré a exponer lo que presento como una doble relectura del concepto de participación ocurrido en el marco del ReTeCI. La primera relectura a la que hacemos referencia trastoca los supuestos de despolitización de la participación y del compromiso de quienes participan. En este sentido, desde el inicio de la ejecución del ReTeCI en el año 2009 se han producido dos grandes modificaciones. Por un lado, se ha modificado el eje de convocatoria e interpelación estatal para la participación. Es decir que, comenzó a interpelarse a los participantes desde su compromiso político, fuera este partidario, o no. Y, por otro lado, quienes participaban del ReTeCI como referentes indígenas, asistentes o técnicos, comenzaron a explicitar sus posicionamientos políticos. Por lo tanto, entendemos que estas modificaciones dan cuenta de una politización de la participación. No obstante, esta relectura o en otras palabras esta participación politizada en el de-

venir de la práctica del ReTeCI, se enfrentó a una paradoja en los discursos y prácticas estatales: aquella que, por un lado, interpelaba a las organizaciones indígenas y representantes desde su politicidad, mientras que se regulaban las formas de esa participación y se generaban ámbitos separados para discusiones de temas políticos o de temas técnicos. De esta manera, regresamos una vez más a la cuestión de la prescripción de la participación y a cuáles son las formas politizadas aceptables y hasta donde tienen habilitada su penetración.

La segunda relectura es aquella que se relaciona con los supuestos de necesaria separación de la sociedad civil del Estado y sus estructuras. En este sentido, se producen cambios en las formas de participación en las que la relación entre indígenas y Estado ya no puede ser vista como interacción, sino que más bien pasa a ser una participación intraestatal. Una participación que se da en las mismas instituciones del Estado y con financiamiento estatal no sólo para las actividades de ejecución de la política pública, sino también para pago de salarios de estos nuevos participantes. Es decir que, al penetrar la participación dentro de todos los pasos de conformación de una política pública, se han diseñado políticas –como el ReTeCI– en las que se han exigido, disputado y obtenido espacios de participación dentro de los esquemas de trabajo. De este modo, y para complejizar el mismo término de participación, deberíamos hablar en estos casos de una apertura del trabajo en el Estado hacia nuevos actores, como los propios indígenas. Esto a su vez, nos lleva a otro punto importante que tiene que ver con la simultaneidad o superposición de roles. Por ejemplo, estos participantes indígenas devienen en referentes, técnicos, políticos y beneficiarios a la vez de los efectos y resultados de esa política pública. Entonces, en esta nueva modalidad de participación intraestatal, se disputa aquel supuesto de necesaria separación del Estado y la sociedad, que posibilitaba la mantención

de los ideales de no cooptación, compra, contaminación, de neutralidad, etcétera. En este sentido, comienzan a reemplazarse las enunciaciones de separación del Estado por aquellas que empiezan a dar cuenta que, al menos en esta política pública, los indígenas participantes son parte del Estado.

En los siguientes fragmentos de entrevistas realizadas a diferentes militantes indígenas, puede notarse cómo más allá de las enunciaciones participativas, en el devenir de la práctica del ReTeCI, se experimentaron trabas de diferente índole (de voluntad, de presupuesto, de convocatoria, de tiempos, entre otras) para hacer efectiva esa participación intraestatal o ese trabajo en el Estado. Al respecto, un militante indígena de la Zona Andina comenta que su participación “no duró mucho” debido a que: “al final toda esa cosa que pensaba si no te dejan actuar no sirve de nada, querés viajar no hay plata, querés moverte no hay camioneta, siempre las tienen los mismos y siempre todas las trabas que te puedas imaginar, así que después me fui” (militante indígena, Zona Andina). Es decir que, más allá de la apertura para la participación, existen limitaciones de acción y presupuestos que no garantizan los alcances de esa participación. En una línea similar al fragmento anterior, el segmento que sigue refleja cómo el ideal participativo, en ocasiones, no se expresa en las prácticas o contenidos elaborados: “y yo me pregunto entonces... ¿la participación indígena dónde está? ¿Para qué sirve? Todas las propuestas que tenemos de participación, no pueden implementarse por siempre excusas diferentes” (militante indígena, Zona Andina, 2011). En este sentido, pareciera que más allá de la apertura discursiva y estructural para la participación, muchas veces las propuestas indígenas no son tenidas en cuenta⁷. No obstante, lejos de re-

7 Es decir que, en ocasiones, la estructura burocrática, los tiempos y presupuestos acota-

nunciar a estos espacios, ante estas situaciones y comentarios que tuvieron lugar de forma reiterada, los indígenas participantes comenzaron a interpelar también a los técnicos de diferentes disciplinas que se desenvolvían en las áreas de trabajo del Equipo Técnico. Esta interpelación buscaba articular esa participación y posibilitar la visibilidad de sus propuestas, haciéndolas llegar por otros canales como la voz de los técnicos.

Hemos expuesto hasta aquí, los cambios en las configuraciones de relacionamiento entre Estado y sociedad, y las repercusiones de estas modificaciones en las formas de interrelación estatal a los diferentes actores de la sociedad. Con este recorrido, ha sido nuestro propósito exponer que las formas adquiridas por la ejecución del ReTeCI estuvieron permeadas y condicionadas por estas formas ampliadas de relacionamiento. No obstante, remarcaremos que la mencionada participación intraestatal no sólo da cuenta de una voluntad estatal de articulación. Esta forma de participación intraestatal es resultado del accionar de la agencia indígena que ha sabido tensionar y disputar espacios de participación y ha desplegado diferentes agentividades, con el objetivo de moldear las formas de relacionamiento y reconocimiento propuestas estatalmente.

Conclusiones

En este artículo de investigación nos hemos propuesto presentar la Ley 26.160 y su programa de Relevamiento, enmarcándolos desde discusiones más amplias en torno a las formas de relacionamiento entre Estado y sociedad que influyen en las políticas públicas en gene-

dos, la aparición de emergentes, el ajuste a las agendas políticas, etcétera, son factores que afectan y constriñen las reales posibilidades de participación y de incorporación de los aportes surgidos en el trabajo colaborativo producto de esas instancias participativas.

ral y en las políticas indigenistas en particular. Desde esta perspectiva, hemos encuadrado a las dos normativas como políticas públicas participativas que responden a un objetivo y a un modo particular de interacción entre el Estado y la sociedad.

En este sentido, hemos presentado discusiones que si bien han excedido al caso de análisis, han sido de utilidad para la identificación, reconocimiento y comprensión de categorías (como por ejemplo, participación ciudadana, participación indígena, etcétera), roles (técnicos, asistentes, etcétera), supuestos (neutralidad, transparencia, horizontalidad, etcétera) y disputas (limitaciones, efectiva participación, auto-responsabilización, politización, etcétera) presentes en los instructivos de ejecución del ReTeCI y en los discursos de sus técnicos y participantes.

Finalmente, hemos puntualizado en las nociones de participación ciudadana y participación indígena como construcciones discursivas y como campos prácticos y simbólicos que prescriben formas a través de las cuales se digita el relacionamiento entre Estado y sociedad, o entre Estado e indígenas. Mientras que, a la vez, hemos explicitado que estas construcciones discursivas y sus prescripciones se orientan al encauzamiento y normalización de los resultados, disputas y tensiones que se producen con y desde esta participación. Estos intentos de normalización y prescripción para el modo de ejecución de esta política pública han encontrado tensiones, disputas y resignificaciones por parte de la agencia indígena. Una agencia que lejos de aceptar pasivamente formas y requisitos ha moldeado el curso del reconocimiento estatal. Además, han exigido que la invocación a su participación en la ejecución de esta política no sea una repetición discursiva propia de una modalidad de gestión, sino que la misma dé cuenta de que la participación indígena tiene especificidades respecto de la participación ciudadana como, por ejemplo, estar garantizada constitucionalmente.

Referencias bibliográficas

- Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006). *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana*. Washington DC: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Arroyo, D. (2009). *Políticas Sociales: Ideas para un debate necesario*. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.
- Bernazza, C.; Longo, G. y Comotto, S. (2015). *Evaluando en clave pública: guía de instrumentos e indicadores para la medición de capacidades estatales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Programa Gestión del Conocimiento del Área Estado y Políticas Públicas - FLACSO Argentina.
- Briones, C. (Ed). (2005). *Cartografías Argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Briones, C. (2007). Reconocimientos y políticas respecto del derecho de los Pueblos Indígenas a sus tierras/territorios en Argentina: un balance. En A. Ramos (Ed.) *Constituições nacionais e povos indígenas*. Brasília: En prensa.
- Briones, C.; Cañuqueo, L.; Kropff, L. y Leuman, M. (2007). Escenas del multiculturalismo neoliberal. Una proyección desde el sur. En A. Grimson (Comp.). *Cultura y Neoliberalismo* (pp. 265-299). Buenos Aires: CLACSO.
- Cardarelli, G. & Rosenfeld, M. (2002). *La gestión asociada: una utopía realista*. Buenos Aires: UNQ.
- Cortés, R. & Kessler, G. (2003). *Intervenciones sociales y acción comunitaria. Informe sobre situación de población empobrecida de la comunidad judía, Nueva York, American Joint Distribution Committee. 2004: Informe sobre la situación de beneficiarios de planes asistenciales de instituciones comunitarias*. Inédito.
- Cortés, R. & Kessler, G. (2013). Políticas, ideas y expertos en la cuestión social de la Argentina democrática (1983-2012). *Revista de Indias*. Vol. 73, Núm. 257, 239-264.
- De Piero, S. (2005). *Organizaciones de la Sociedad Civil: tensiones de una agenda en construcción*. Buenos Aires: Paidós.
- De Piero, S. (2013). Debates sobre la Sociedad Civil en América Latina. *Tesis Doctoral. Tesis de Diplomatura en Organizaciones de la Sociedad Civil*. Buenos Aires: FLACSO.
- De Piero, S. & Gradín, A. (2015). La sociedad civil “desorganizada”: protestas y oposición en la sociedad civil a los gobiernos kirchneristas (dossier). Buenos Aires: FLACSO.
- Fernández, V. R. y García Puente, M. J. (2013). Estado, producción y desarrollo. Las capacidades nodales en una perspectiva latinoamericana. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año I, Núm. 1, 19-46.
- García Delgado, D. (1994). *Estado y Sociedad: la nueva relación a partir del cambio estructural*. Buenos Aires: FLACSO - Tesis Grupo Editorial Norma.
- García Delgado, D. (2003). *Estado-nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero*. Buenos Aires: Norma
- García Delgado, D. (2006). Hacia un nuevo modelo de desarrollo. Transformación y reproducción en el posneoliberalismo. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*. Vol. 1, Núm. 7, 119-152.
- García Delgado, D. (2010). Crisis Global, Desarrollo e Inserción. Un nuevo escenario para los Emergentes. En D. García Delgado (Comp.). *Rol del Estado y Desarrollo productivo- inclusivo. Ideas para el Bicentenario* (pp. 29-44). Buenos Aires: CICCUS-FLACSO.
- García Delgado, D. & De Piero, S. (2001). *Articulación y relación Estado-organizaciones de la sociedad civil. Modelos y prácticas en la Argentina de las reformas de segunda generación*. Buenos Aires: Convenio Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Centro Nacional Organizaciones de la Comunidad. Buenos Aires.
- García Delgado, D. & Noretto, L. (2006). *El desarrollo en un contexto post neoliberal*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS-FLACSO.

- García Delgado, D. & Ruiz del Ferrier, C. (Comps.). (2015). *Estado y Desarrollo Inclusivo en la Multipolaridad. Desafíos y Políticas Públicas*. Buenos Aires: Programa Gestión del Conocimiento del Área Estado y Políticas Públicas – FLACSO.
- García Canclini, N., et. al. (1996). *Culturas en globalización América Latina, Europa, Estados Unidos: libre comercio e integración*. Caracas: CLACSO.
- Gramsci, A. (1971). *Selections from the Prison Notebooks*. New York: International Publishers.
- Gramsci, A. (2004). Antología. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Greenwood, D. (2000). De la observación a la investigación-acción participativa: una visión crítica de las prácticas antropológicas. *Revista de Antropología social*. 9: 27-49.
- Gimson, A. (2011). *Los límites de la cultura. Críticas de las teorías de la identidad*. Buenos Aires: Línea Imaginaria.
- Gimson, A. (2013). Introducción. A. Grimson y K. Bidaseca (Comps.). *Hegemonía cultural y políticas de la diferencia*. Buenos Aires: CLACSO.
- Guíñazú, S. (2016). La práctica antropológica en la gestión de procesos y problemáticas sociales: supuestos, reflexiones y desafíos. *Revista Estudios de Antropología Social, CAS-IDES*. Vol. 1, Nueva Serie. ISSN (en línea): 2314-3274.
- Hengstenberg, P., Kohut, K., Maihold, G. (2002). Estado y "sociedad civil" en América Latina. En busca de un nuevo equilibrio. *Desarrollo y Cooperación*. Núm. 1, 8-11.
- Lechner, N. (1993). *Los nuevos perfiles de la política: un bosquejo*. Santiago de Chile: FLACSO Chile.
- Lechner, N. (1995). *Perfiles latinoamericanos: Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México*. Núm 7, 149-178.
- Lechner, N. (2002). Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo. *Nueva Sociedad*. 180-181, 263-279.
- Manzano, V. 2004. Tradiciones asociativas, políticas estatales y modalidades de acción colectiva: análisis de una organización piquetera. *Intersecciones en antropología*. Vol. 5, 153-166.
- Oszlak, O. (1999). De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado. *Nueva Sociedad*. Vol. 160, 81-100.
- Oszlak, O. (2000). Estado y Sociedad: las nuevas reglas de juego? Buenos Aires: Centro de Estudios Avanzados, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Revista Postdata*, Núm. 11, 11-56.
- Oszlak, O. (2009). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. En A. Belmonte, et. al. *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*. Buenos Aires: Volumen II, CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Perelmiter, L. (2007). *¿Es posible la debilidad estatal?* Notas de investigación en torno de la construcción del Estado en política social. *Papeles de trabajo. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín*. Año 1, Núm. 2.
- Quintar, A., Cravino, C., & González Carvajal, L. (2009). Debates en torno a la participación. Discutiendo algunos sentidos y prácticas participativas en la Ciudad de Buenos Aires. Ponencia presentada en el XXVII CONGRESO DE ALAS. Buenos Aires.
- Rofman, A. & Foglia, C. (2015). La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los '90 a la actualidad): Asistencia, movilización, institucionalización. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año III, Núm. 5, 41-61.
- Ruiz del Ferrier, C. (2010). Desarrollo económico, políticas públicas y planificación en el mediano plazo. En *Rol del Estado y desarrollo produc-*

- tivo-inclusivo. Ideas para el Bicentenario* (pp. 65-67). Buenos Aires: CICCUS-FLACSO.
- Ruiz del Ferrier, C. & Tirenni, J. (2007). La política social en la Argentina: ¿Hacia una estrategia socio-productiva? En *Foro Federal de Investigadores y Docentes. La Universidad y la Economía Social en el Desarrollo Local* (pp. 195-207). Buenos Aires: MDS.
- Schavelzon, S. (2010). *La antropología del Estado, su lugar y algunas problemáticas*. Buenos Aires: PUBLICAR-En Antropología y Ciencias Sociales.
- Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. *Antípoda*. Vol. 10, 21-49.
- Shore, C. & Wright, S. (1997). Policy. A new field of anthropology. En C. Shore y S. Wright (Eds.). *Anthropology of policy. Critical perspectives on governance and power* (pp 3-39). Londres & Nueva York: Routledge.