
AGENDA ESTATAL Y AGENCIA INDÍGENA. LA FRONTERA COMO METÁFORA DE LA RELACIÓN ESTADO/PUEBLOS ORIGINARIOS

Pilar Isabel Barrientos

Instituto Interdisciplinario de Tilcara
Facultad de Filosofía y Letras Universidad de
Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina

pilarisabelbarrientos@gmail.com

Recibido: 29/10/2017

Aceptado: 02/12/2017

Para citar este artículo: Barrientos, P. (2018). Agenda estatal y agencia indígena. La frontera como metáfora de la relación estado/pueblos originarios. *Iberoamérica Social: revista-red de estudios sociales IX*, pp. 131 - 146. Recuperado en <https://iberoamericasocial.com/agenda-estatal-agencia-indigena-la-frontera-metafora-la-relacion-estado-pueblos-originarios>

Resumen: El presente artículo propone un caso de estudio como modelo para avanzar en la consideración de la idea de frontera como una metáfora que representa las formas de relación entre los pueblos originarios y las estatalidades. Se trata de un estudio etnográfico sobre la Primera Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas de la República Argentina, que se realizara entre los años 2004-2005 y que conforma mi tesis de maestría. Se consideran aspectos relativos al diseño de la encuesta y las negociaciones en torno a definiciones conceptuales como por ejemplo la variable relativa al régimen de tenencia de la tierra así como los procesos que llevaron a la inclusión de la medición de la etnicidad en la agenda estatal y las formas organizativas que se dieron para su implementación. Finalmente se plantea la figura retórica de la metáfora como una posible caracterización de la relación entre los pueblos indígenas y las prácticas e instituciones estatales, entendida como un espacio complejo, intermedio, pleno de tensiones, en el que es posible reconfigurar el lugar que ocupa “la cuestión indígena” en la agenda pública a partir de la negociación de significados.

Palabras claves: Frontera; Relación pueblos originarios-Estado; Encuesta de Pueblos Indígenas; Agenda; Agencia

Abstract: This article proposes a case study as a model to advance in the consideration of the frontier idea as a metaphor that represents the forms of relationship between the original peoples and the state. This is an ethnographic study on the First Complementary Survey of Indigenous Peoples of the Argentine Republic, which will take place between 2004-2005 and which forms my master’s thesis. Consideration is given to aspects related to the design of the survey and negotiations around conceptual definitions such as the variable related to the land tenure system as well as the processes that led to the inclusion of the measurement of ethnicity in the state agenda and the organizational forms that were given for its implementation. Finally, the rhetorical figure of the metaphor is considered as a possible characterization of the relationship between indigenous peoples and state practices and institutions, understood as a complex, “in between” space, full of tensions, in which it is possible to reconfigure the place it occupies “ the indigenous issues “on the public agenda from the negotiation of meanings.

Keywords: Frontier; Indigenous People-State Relationship; Indigenous People Survey; Agency; Agenda

Presentación

Durante los últimos veinte años se observan en los países de la región procesos de transformación referidos a la gestión estatal de la alteridad indígena y los modos de hacer política de los pueblos originarios.

En sucesivas aproximaciones al estudio de esta relación he considerado que la misma toma la forma de "relación de frontera", entendida ésta como un espacio de contacto y de límite al mismo tiempo, que propone diálogos "oficiales" y diálogos de "contrabando". Esto implica pensar esta relación como un campo negociación de significados, tensiones y laxitudes, acuerdos y desacuerdos, rupturas y continuidades.

La Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas 2004-2005 (ECPI en adelante) diseñada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC), como respuesta a la demanda de organizaciones indígenas – demanda que el Estado Argentino da forma de ley (24.956/98)- es uno de los posibles ejemplos para analizar la relación aludida. Acompañé activamente el proceso de diseño e implementación de la misma, con carácter de observadora participante.

El trabajo que aquí presento se realizó durante los años 2004 y 2005 y forma parte de una investigación más amplia.

Las estrategias metodológicas para el abordaje de este caso están organizadas en función de los diferentes momentos que tuvieron lugar en la confección de la encuesta:

- a. Recepción de la demanda para la realización de la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).
- b. Organización de la encuesta por parte del INDEC, sus relaciones con el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) y con representantes de diferentes organizaciones indígenas (diseño de las estructuras de relevamiento y capacitación, de los perfiles laborales, cuestionarios y otros instrumentos de recolección de datos).
- c. Convocatoria de las comunidades indígenas y de las direcciones provinciales de Estadística para la implementación de la encuesta en terreno.
- d. Implementación de la encuesta en campo y recolección de datos.
- e. Publicación de los datos: forma de presentación y demanda por parte de diferentes tipos de usuarios.

Las técnicas de recolección de datos fueron diversas y combinadas: observación participante en las reuniones realizadas en el INDEC con los representantes de los pueblos originarios y el equipo técnico; observación no participante durante el acompañamiento a encuestadores indígenas; entrevistas a diferentes actores participantes en la encuesta y análisis documental.

En el presente trabajo, propongo abordar una de las secuencias que se han sucedido durante las

etapas de la encuesta que, entiendo, permite discutir un tema central en los reclamos de los pueblos originarios: la tenencia de los territorios que ocupan.

Agenda pública y gestión de la alteridad indígena en las postrimerías del neoliberalismo de los noventa

Creo necesario proponer, en primer lugar, una reflexión acerca de la inclusión de la “cuestión indígena” en las agendas estatales desde fines del neoliberalismo hegemónico para América Latina en la década del noventa. Durante la primera década del año 2000, se producen modificaciones y acciones políticas tendientes a reparar a los sectores más vulnerables, aquellos que fueron más golpeados por este proceso. De este modo, las políticas públicas enfocaron la atención en asignar algunos recursos a aquellos grupos sociales excluidos, sobre todo, del mercado laboral. Esto implicó una consideración genérica de la pobreza donde los pueblos originarios quedaron subsumidos bajo el paraguas de estas acciones tendientes a superar la situación crítica en que la mayoría de los sectores populares se vio inmersa. Su condición identitaria se disolvió dentro de la masa de “pobres especiales”.

Según mi opinión, las agendas públicas constituyen un proceso complejo. En ellas convergen múltiples intereses en tensión que implican diversos tipos de demandas: organismos internacionales hegemónicos, intereses sectoriales locales, monopolios, movimientos obreros y, por supuesto, organizaciones de pueblos originarios. Esto señala reconocer al Estado como un espacio complejo. Desde esta perspectiva consideraré la idea de estatalidades como un conjunto de instituciones y prácticas en las que los agentes mencionados anteriormente intervienen a la hora de presentar sus necesidades.

Las agendas públicas configuran áreas en las que las agencias estatales se reconfiguran en el marco de disputas y negociaciones con representantes de las organizaciones sociales. Esta reconfiguración puede ser asumidas como margen¹ en el sentido que le otorgan Das y Poole, esto es, como un espacio liminal en el que “los límites del estado son entendidos y rehechos para asegurar la supervivencia o buscar justicia en la vida diaria” (Das & Poole, 2008, p. 35). Esta caracterización marginal posibilita en análisis de la reconfiguración de las estatalidades considerando esferas del orden de la subjetividad. Sectores tan excluidos como los pueblos indígenas emergen como sujetos políticos visibles que disputan espacio de poder en las oficinas de las agencias gubernamentales.

El caso que analizaré intenta mostrar una de las formas en que se manejó la inclusión de la cuantificación de la alteridad indígena como parte de agenda pública en un contexto particular en la Argentina: la crisis que pone en pausa al modelo neoliberal de los noventa.

En este período distintas organizaciones sociales reconocidas como minorías (colectivo LGTB, afrodescendientes, migrantes, entre otros) traccionaron sobre la agenda pública en procura del reconocimiento de sus derechos ciudadanos. Los pueblos originarios con sus particularidades y su

1 En este artículo se utilizarán de manera equivalente las expresiones: límite, frontera, margen para definir los espacios intermedios donde ocurre la interacción entre los sujetos y las estatalidades.

condición de minorías étnicas en la República Argentina se implican en esas demandas y activan otras formas de hacer política por parte de las organizaciones indígenas en procura del cumplimiento de esos derechos. La más significativa impacta en la reforma constitucional de 1994 en la que se establece Art 75 inc. 17

Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible, ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afectan. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones.

Esto ha implicado posicionamientos diferentes como interlocutores válidos frente a las burocracias de turno, los indígenas son ahora sujetos políticos legitimados por la Carta Magna. Se habilita un espacio de "participación en los intereses que los afectan", espacio que es inmediatamente demandado por las organizaciones y que a su vez demuestra un entramado complejo atravesado por intereses "otros". El colectivo denominado "pueblos indígenas" evidencia diversidades, procesos identitarios variados, multiformes, disputas políticas y diferencias que complejizan la situación para su análisis.

La Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas de la República Argentina- ECPI. (2004-2005).

a) Breve presentación metodológica y contextual.

La medición de la alteridad indígena como tema dentro de la agenda estatal hacia fines del siglo XX, en la República Argentina se presenta en 1998, con la sanción de la ley 24.956/98 de "Censo Aborigen". Diferentes organizaciones indígenas demandaban al Estado información oficial respecto de la cantidad de personas que se reconocían como tales, en el marco de la reforma constitucional de 1994 y la "emergencia indígena" regional, entre otras medidas. En el proyecto de esta ley se enuncia la necesidad de "conocer la composición y las demandas de estas comunidades, para poder actuar con un base de datos actualizada y realista (esto) se impone como una deber indelegable del Estado" (Proyecto de ley 24956 INICIADO: DIPUTADOS EXP-SEN: 0161-CD-97 EXP-DIP: 5035-D-97 Firmante: Cafiero, Juan P.)

El origen de la demanda (la iniciativa indígena) no es mencionado en el texto del proyecto, de este modo, el Estado Nacional, se arroga en representante de las necesidades de los pueblos originarios, continuando una tradición de "narcisismo estatal" (Gorosito Kramer, 2008, p. 53) y paternalismo predominante en el abordaje de los asuntos indígenas en la Argentina.

Esa ley se materializa a partir de la incorporación de la "variable indígena" en el cuestionario censal del año 2001 – en el que se incluye una pregunta que indaga el autorreconocimiento de por lo

menos un miembro del hogar como perteneciente o descendiente de un pueblo indígena-. Sobre los resultados afirmativos obtenidos se formula un marco muestral nacional de 57.000 casos distribuidos en todo el país, en zonas urbanas y rurales, sobre el que se implementaría la ECPI. Esta encuesta tiene por objetivo "cuantificar y caracterizar a la población que se reconoce perteneciente o descendiente de un pueblo indígena" (INDEC, 2006, p. 12). Los organismos involucrados para la ejecución de la ley fueron el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) - dependiente del Ministerio de Economía -, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) - dependiente del Ministerio de Desarrollo Social- conjuntamente con las Direcciones Provinciales de Estadística (DPE).

La situación contextual de la Argentina y el abordaje tradicional de los asuntos que conciernen a los pueblos indígenas por parte del Estado, hicieron peligrar la efectiva realización de la Encuesta.

Transcribo parte del diario de sesiones de la Cámara de Diputados en las que el Director Nacional de Estadísticas Poblacionales de INDEC de ese entonces, plantea esta situación:

Si, con esta reducción presupuestaria estas tres encuestas son inviables, porque casi más de la mitad del presupuesto de este año es para esas encuestas... (...)...La única que podría correrse hacia fines de año es la de indígenas. El problema que planteamos en nuestras notas es que se tira por la borda un trabajo de cinco años, que significó un costo bastante grande, en el que participaron otros organismos del Estado" (Versiones taquigráficas de la Comisión de Población y Recursos Humanos: 2002)

Saliendo del llamado "plan de convertibilidad", el Estado argentino, en todos sus ámbitos es llamado a "administrar la crisis". La asignación presupuestaria es, en definitiva, lo que decide la concreción de los temas de la agenda estatal. Ana Gorosito Kramer indica la lógica que se repite en materia de legislación indígena en la República Argentina como "la retórica políticamente correcta del Estado" (Gorosito Kramer, 2008) en materia indígena, enuncia intenciones que no puede cumplir, lo que deriva en procesos de negociación con las organizaciones indígenas que no se conformaron con la pasividad de la respuesta sino elaboraron estrategias para conseguir sus propósitos frente a las continuidades de las propuestas burocráticas.

b) Acerca de la participación: del dicho al hecho

La estructura organizativa de la ECPI se bosqueja a mediados del año 2002. La vigencia de la reforma constitucional y del Convenio 169 de la OIT, imponen la participación indígena en todos los asuntos que involucren sus intereses. De este modo los pueblos indígenas son admitidos para el diseño de su propia vida, desde el involucramiento en los temas que los afecten. Por otro lado reunidos en Cartagena de Indias, el BID, el Banco Mundial y la CELADE sugieren incorporar de las llamadas "variables étnicas" en los censos de población de Latinoamérica en la ronda censal del siglo que se inicia, proponen "Todos contamos" en el año 2000.²

Los organismos internacionales hegemónicos han sido determinantes en cuanto a la inclusión

² I Encuentro Internacional "Todos contamos: los Grupos Étnicos en los Censos", 8-10 de noviembre de 2000, Cartagena de Indias, Colombia. DANE, Banco Mundial y BID.

de temas en la agenda estatal. En acertadas lecturas acerca del potencial político y agencia de los sectores subalternos, respecto de lo que Walter Mignolo plantea como “esferas de la subjetividad, donde operan los proyectos de desprendimiento en torno a las identidades” (Mignolo, 2006, p. 13), estos organismos requieren una cartografía de las poblaciones lo más precisa posible para poder intervenir en la vida de las mismas. Las estadísticas oficiales son funcionales a esa necesidad como “conocimiento del Estado en sus diferentes datos, en sus diferentes dimensiones, en los diferentes factores de su potencia y a los que se llamó precisamente ‘estadística’ como ciencia del Estado” (Foucault, 1999: 188). Una de las formas institucionales del biopoder “que regula la vida social desde su interior, siguiéndola, interpretándola, absorbiéndola y rearticulándola” (Blanco, 2009, p. 31) en contextos de gubernamentalidad Foucault (1997). Sin embargo, esas cartografías poblacionales, esos mapas, no tienen trazados únicos, ya que se constituyen una como “una arena más donde – los pueblos originarios- pueden luchar por el reconocimiento y la ampliación de sus derechos”. (Pacheco de Oliveira, 2006, p.198).

La “participación en los intereses que los afectan” como precepto constitucional ha tenido múltiples lecturas y formas aún más variadas de intentos para su implementación concreta.

En un país donde las tradiciones de conocimiento en el campo de la gestión conjunta con pueblos originarios, no posee demasiados antecedentes, estas formas siguen siendo aún, trabajosas en los hechos concretos. Esto se declara francamente en la publicación de los resultados provisionales de la ECPI:

Una de las características a destacar especialmente en la ECPI es el diseño de su arquitectura institucional. Hubo dos razones para que se pusiera especial cuidado en ello. La primera es la **falta de experiencia en la temática**, lo que hizo crucial sumar a la suficiente experiencia del INDEC en estadísticas sociales y de población, la visión específicamente “sectorial”. Por eso en los hechos, la ECPI es producto de un **trabajo conjunto entre el INDEC y el INAI**. (INDEC, 2006, p. 1) (El destacado es mío)

Este enunciado denota por omisión la ausencia de los representantes indígenas como parte en la construcción del producto. En los créditos finales los representantes indígenas no cuentan.

La participación de los pueblos indígenas se sitúa básicamente en niveles de decisión intermedios.

Para la implementación de la ECPI, se crea un equipo de Coordinadores Regionales Indígenas (CRI), conformado por 6 personas pertenecientes a diferentes organizaciones de pueblos originarios y que representan al colectivo indígena en todo el territorio nacional.

Estos CRI que dependían del INDEC tenían entre sus funciones la de establecer contactos con personas pertenecientes a los pueblos indígenas y con los referentes de las comunidades indígenas y ONG indígenas de la región; informar a los pueblos indígenas acerca de la implementación de la ECPI; promover la participación activa de estos pueblos en todos los aspectos de la encuesta, especialmente en la elaboración del cuestionario, la realización de la encuesta y la búsqueda de encuestadores indígenas (INDEC, 2006).

El poder de decisión sobre el diseño de la encuesta, la presentación de los datos, ni el manejo de

asignaciones presupuestarias o partidas de dinero para el ejercicio de sus funciones se reservó a las instancias gubernamentales, no co-gestionó con las organizaciones indígenas.

En el marco de una participación acotada –sin desestimar su importancia – se inició la posibilidad de incorporar a las mesas de trabajo de la medición de la alteridad indígena a representantes de los pueblos, quienes en carácter de veedores, pudieron vivenciar algunos de los procesos y rutinas de trabajo dentro de un organismo estatal. Es interesante destacar el contraste entre la declarada “falta de experiencia” en la temática – y en esas formas de gestión- por parte del INDEC, y la experiencia de los dirigentes indígenas quienes logran en esa coyuntura, ser activos negociadores desde los intersticios, lo que les permite arribar a algunos acuerdos básicos con sus organizaciones de base desbordando el operativo estadístico en sí e impactando sobre la vida cotidiana de las comunidades. Como por ejemplo, la consideración de la ECPI como una fuente laboral (en un contexto de crisis de empleo) para “los hermanos de las comunidades”, el avance para la obtención de personería jurídica e inclusión en el RE.NA.C.I y la articulación de espacios de poder entre organizaciones a nivel nacional. La participación toma significados “otros” (en el sentido de Catherine Walsh et al, 2006) y permite la consecución de otras metas más allá de las enunciadas en la retórica estatal.

c) Perfilando el cuestionario de la ECPI. Variable: Régimen de tenencia de la tierra

Como vimos, uno de las funciones de los CRI era la de participar en el diseño del cuestionario.

El mismo debía contener las preguntas que permitieran caracterizar a la población indígena de la República Argentina. ¿Qué atributos seleccionar para ese fin?

Una serie de tensiones se mantuvieron durante todo el proceso de diseño del cuestionario. Los representantes de INDEC, resguardaban la información censal como un marco básico ineludible y los representantes de los pueblos originarios demandaban información que pusiera en evidencia la falta de estrategias propiciatorias del reconocimiento de sus derechos tales como el acceso a la educación intercultural bilingüe, la validación de las formas de organización de sus trabajos, o los problemas que los afectan por pertenecer a un pueblo indígena, entre otras.

Pero sin duda, el reclamo sobre las tierras ha sido (y es) un eje fundamental en las demandas indígenas. Las masacres efectuadas desde época de la Colonia tienen como correlato la expulsión y apropiación con fines económicos. Desde el reconocimiento constitucional de su preexistencia se consigna “la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano” (1994, Constitución Nacional Argentina art. 75 inc. 17). Sin embargo las organizaciones indígenas proponen otros términos para denominar los espacios que habitan: “territorios ancestrales”. A lo largo de los últimos 20 años “territorio” es uno de los pocos conceptos en el que confluyen las diferentes miradas de las organizaciones indígenas. Hablar de “territorios” y de “ancestralidad” se inviste de significado político.

En la realización del cuestionario de la ECPI, se abre un espacio para la discusión de las variables. En los registros de campo que conservo de esos períodos varias jornadas se dedicaron al tratamiento del régimen de tenencia de la tierra. La propuesta indígena sostenía la necesidad de utilizar el concepto

“territorio” en lugar de “tierra” o “terreno” en la pregunta 15 y la categoría “ancestral” como categoría en la pregunta 18.

El cuestionario final adopta el siguiente diseño para el abordaje de esta temática:

Figura 1: Preguntas 15 a 18. Cuestionario utilizado en la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas de la República Argentina (2004-2005).

15 ¿La tierra donde vive/n la reconoce/n como propia?

Si 1
No 2
Ignorado 9

16 ¿A nombre de quién está el título de propiedad del terreno, parcela o lote?

De la comunidad 0 19
De usted/es 1 18
De otra/s persona/s que no vive/n aquí 2 18
De parques nacionales/áreas protegidas? 3
Del ejército? 4
De una institución religiosa (iglesia)? 5
De una empresa? 6
Otra situación 7 17
Ignorado 9

17 ¿El terreno es fiscal?

Si 1
No 2
Ignorado 9

18 ¿El terreno es...

...alquilado / arrendado? 1
...prestado o cedido por trabajo? 2
...ocupado? 3
Otra situación 4

Fuente: INDEC (2004)

Como vemos, la palabra “tierra” no se modifica a pesar de las argumentaciones presentadas por los coordinadores indígenas. La categoría “ancestral” se excluye y queda subsumida en la categoría “Otra situación”.

Las argumentaciones para esta decisión son varias, pero la más fuerte es de carácter técnico y apela a la necesidad de comparar estos resultados con los obtenidos en el Censo 2001. Lo técnico es indiscutido e indiscutible y oculta una posición de desigual distribución del poder dentro de la participación propuesta. La “clasi (cali) ficación” de equipos como los técnicos por un lado y los indígenas por otro, ya los ubica en “una posición accesoria” (Pacheco de Oliveira, 2006, p. 89) (el agregado es mío).

El tratamiento de esta variable es central. Evidencia cómo el Estado se reserva el derecho de admisión para determinadas temáticas. Evidencia, “la pétrea inmovilidad de su sistema clasificatorio” (Gorosito Kramer, 2007, p 6). Admitir, entonces, la categoría territorio ancestral habilitaría un espacio donde – incluso desde la lógica estatal – se articulan ley y datos oficiales, y como consecuencia, legitimaría las posibilidades de reclamos desde la propia información generada por el Estado. Ahora bien ¿las lógicas burocráticas pueden operar con más fuerza que una negociación política? El equipo técnico de INDEC defiende su planteo como si se tratara de una disputa territorial. Sus prácticas

no son pasibles de reflexión alguna, se reproducen en cada una de las reuniones. De esta forma, el hábitus (en el sentido de Bourdieu - esto es, como el conjunto de esquemas generativos a partir de los cuales los sujetos perciben el mundo y actúan en él -) trasciende las argumentaciones racionales y lleva a aceptar ciertas prácticas sin cuestionamientos. Es interesante considerar el planteo que Bourdieu hace al respecto

La sumisión al orden establecido es el producto del acuerdo entre las estructuras cognitivas que la historia colectiva (filogénesis) e individual (ontogénesis) ha inscripto en los cuerpos y las estructuras objetivas del mundo al cual se aplican: la evidencia de las injerencias del Estado se impone tan poderosamente porque ha impuesto las estructuras cognitivas según las cuales es percibido (Bourdieu, P., 1993).

Los modos de negociación usuales con los pueblos originarios, se repiten una vez más. El Censo de población como marco conceptual se erige como recurso de validez técnica de la información. Y, tal como lo expresa Guillaume Boccara, se plantea un espacio de "lucha entre las significaciones y las clasificaciones" (Boccara, 2007, p. 190) en la determinación de categorías y variables del cuestionario de la ECPI.

Esta breve descripción del tratamiento de esta variable admite avanzar en la idea de la metáfora de la relación entre pueblos indígenas y Estado en términos de que "Algunas veces, como en el caso de las fronteras de los estados de una nación, determinan qué queda dentro y qué queda fuera" (Das & Poole, 2008, p. 34).

Agenda estatal y agencia indígena. Construcción política de acuerdos (y desacuerdos) temáticos

En el contexto de este trabajo pretendo proponer un abordaje inicial de la noción la "agenda estatal" como parte de los dispositivos estatales para el tratamiento y gestión de la alteridad indígena entendiendo como dispositivo el sentido que le otorga Foucault como "un conjunto resueltamente heterogéneo que incluye discursos, instituciones, instalaciones arquitectónicas, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas, brevemente, lo dicho y también lo no-dicho, éstos son los elementos del dispositivo. El dispositivo mismo es la red que se establece entre estos elementos." (Foucault en Agamben, 2017, p. 1)

La referida agenda alude a un espacio-tiempo determinado de la gestión pública donde se inscriben los temas sobre los cuales el Estado propone o se dispone a actuar. Los actores que convergen en la escritura de los temas, en la asignación de recursos - tales como tiempos, espacios, dinero, funcionarios e interlocutores- son numerosos y de acuerdo a la coyuntura toman un lugar preponderante o accesorio, según la prioridad del asunto.

Las agendas no son de redacción exclusiva del Estado, de alguna manera los sectores involucrados desde su propia agentividad, imponen contenidos, influyen en la jerarquía que tendrán dentro de esa

densa agenda, cuyo desarrollo no es lineal sino superpuesto, así en ocasiones coinciden las mismas temáticas tratadas por diferentes actores. En definitiva se trata de un espacio de correlación de fuerzas, un espacio de poder, y como tal tiene carácter netamente político. Además se presenta a la sociedad desde una redacción explícita, quedando reservado al interior de las organizaciones estatales una agenda "intangibile" que se revela sobre todo en las ausencias, las omisiones, las jerarquizaciones, las contradicciones y los desconocimientos que actúan efectivamente condicionando las prácticas.

En el caso de la medición de la alteridad indígena, las agendas estatales hicieron lugar a las demandas de los pueblos originarios asignándoles jerarquías diferentes de acuerdo a la coyuntura. Estos encuentros – en el sentido de encuentros con la alteridad indígena – señalan agencia de las organizaciones indígenas para instalar sus demandas hacia la consecución del ejercicio de sus derechos.

En estas instancias, como indica Pacheco de Oliveira "Es esencial abordar una dimensión fundamental, ya que sin ella el tiempo cronológico no permite avanzar los procesos de una a otra etapa administrativa. Se trata de las esferas de decisión política." (Pacheco de Oliveira, 2006, p. 33). Este autor detecta distintas esferas de decisión si de políticas indigenistas se trata que son también identificables en el proceso que implica la cuantificación de la alteridad indígena.

a) La esfera legislativa: donde se elabora la ley de Censo Aborigen (1998)

b) La esfera ministerial: en este caso esta ley conlleva la acción conjunta de dos Institutos Nacionales: El INAI dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y el INDEC dependiente del Ministerio de Economía. Estos institutos no son autárquicos.

c) La esfera ejecutiva: referida al Poder Ejecutivo que asigna en definitiva a los Ministerios las prioridades de implementación de los programas que comprenden el Plan Anual de trabajo para el período en que se realizaría la encuesta.

En este caso el organismo designado para la ejecución de la ley es el INDEC y con una participación accesoria el INAI actúa como mediador entre las comunidades indígenas y asesor en cuanto a los temas relativos al indigenismo.

En la situación de la ECPI, las agencias estatales intervinientes (la Legislatura Nacional, Ministerio de Economía y el de Desarrollo Social) son las que históricamente han detentado la mayoría de las acciones relativas a los llamados "asuntos indígenas". Organismos centrales que dejan claro que el tema indígena no es un tema olvidado, que es y ha sido un tema de debate que no se deja en manos de alguna Secretaría "lateral" de la Administración Pública. Los asuntos indígenas aparecen ligados a políticas que atañen distribución de la tierra, en un país predominantemente agroexportador. La invisibilización de los pueblos originarios no ha sido consecuencia de una omisión descuidada sino un modo de hacer política con el fin de regular el acceso a la tierra y sus implicancias en los grandes grupos económicos provenientes de las oligarquías terratenientes, grupos que propician los latifundios para el monocultivo de algunos cereales (como la soja en la actualidad), con un objetivo claro: "la expansión de la frontera agraria" (Trincherro, 2007, p. 166). Sin embargo y a pesar de la asimetría real de poder

de los pueblos originarios expoliados; la persistencia de sus reclamos se hace evidente a partir de su presencia en la agenda pública, habla de su capacidad como agentes que, desde prácticas “otras”, desde modos “otros”, hacen política, negocian con los distintos gestores en momentos diferentes y establecen espacios estratégicos de disputa, de lucha, con mayor o menor éxito.

Acerca de la idea de frontera como metáfora de la relación entre pueblos originarios y Estado

Desde la formación del Estado-Nación en la República Argentina y hasta la actualidad, las relaciones entre el mismo y los pueblos originarios ha sido compleja, variable, un espacio de negociación continua, con disputas fluctuantes, con estrategias diversas, con propósitos dispares.

La frontera como modo de relación es una metáfora que permite caracterizar la relación entre pueblos indígenas y Estado en la República Argentina. Frontera que adopta múltiples formas de circulación y de negociación de los intereses de uno y otro lado. Frontera como posibilidad de observar estos intercambios y los movimientos que se dan en los bordes. Un espacio “in between”- intermedio- en el sentido de Bhabha que “innova e irrumpe la performance del presente” (Bhabha, 2002, p. 19) y enriquece el análisis ya que en este tipo de espacios están considerados aquellos “intersticiales, en los que emerge la hibridación como expresión de los nuevos sujetos sociales nacidos del expolio y la dominación. Los espacios a los que se relega lo que no pertenece, lo exógeno” (Gorosito, 2007, p. 2)

La construcción de este espacio vincular, obedece a un devenir histórico que construyó modos de relación entre ambos actores. Los mismos también tienen continuidades y transformaciones, pero en todos los casos se trató de zonas de negociación entendidas como campo de fuerzas en donde el poder no se presenta como atributo sino como como sustancia de la relación.

Apelar a esta categoría permitiría reflexionar acerca del espacio de articulación concreta entre estatalidades y los pueblos indígenas en la Argentina actual. Espacio que permite la emergencia del Otro. Espacio en el ámbito de gestión de preguntas – ¿las del cuestionario de la encuesta? – acerca de la alteridad. Espacio en el que, tomando la idea de Álvaro Fernández Bravo, se elaboró “un discurso sobre una región en disputa (la ECPI) que reenvía las preguntas al sujeto que las formula” (Fernández Bravo, 1984, p 17). Preguntas que bien podrán ser las que enuncia Said: “¿Cuándo nos volvimos un pueblo? ¿O estamos en proceso de convertirnos en uno? ¿Qué relación tienen estas preguntas con cada uno y con los otros?” (Said, 1996, p. 34).

En el planteo coyuntural actual, en un claro regreso a las políticas neoliberales a partir de los resultados electorales de 2015, la construcción de un modo de relación “intercultural” entre pueblos originarios y Estado no debería ser pensada como una iniciativa estatal. Se trata entonces de considerar los modos en los que los sectores subalternos vienen trabajando al decir de Catherine Walsh desde “la subalternización propagada por la diferencia colonial y la colonialidad del saber la que creó (y continua creando) las condiciones para el proyecto de la interculturalidad” (Walsh et al, 2006, p. 55).

La frontera como conceptualización de carácter relacional permite situar una “forma de pensar

de otro modo, señalando la idea de lo que Walter Mignolo considera como “pensamiento fronterizo” (Mignolo, 2006), aludiendo al encuentro entre modos de pensar, sentir y actuar entre subalternizados y dominantes. Encuentro como situación en la que se juega la alteridad con la densidad de ese concepto. Encuentro como conversación donde “las condiciones en que cada uno viene a la conversación no son las mismas. Más bien existe una verticalidad de la relación y de una sola vía” (Walsh et al, 2006, p.56). Condiciones que actualizan reclamos históricos, donde la agentividad indígena apunta a negociar, inquietar y transgredir desde sus intereses los términos de la conversación. Creando canales “otros” en la comunicación, proponiendo otros contextos y otras formas de la función del lenguaje cuando el diálogo tiene como temática “los intereses que los afecten”.

Citando nuevamente a Walsh “la agencia indígena...trabaja desde las fronteras o intersticios de las dos lógicas de pensamiento (lo propio y lo dominante), permitiendo así romper con la hegemonía del eurocentrismo como única perspectiva epistemológica. (Walsh, 2006, p. 57).

Frontera como relación que, en sí misma, no se propone como transformadora de las relaciones sociales sino como devenir, decurso, de temporalidad laxa y a su vez determinada, lugar de lo lícito y lo ilícito, de señalamiento de la diferencia.

Frontera, que une y divide, como contradicción, como carácter múltiple, con bordes definidos y difusos, que reclama más cartógrafos para su trazado.

Frontera como espacio denso, de conflictividad, expresión de correlación de fuerzas. Frontera como proceso, espacio en construcción reconociendo la capacidad de los movimientos sociales para “trabajar en, dentro y entre los espacios sociales, políticos, epistemológicos, anteriormente negados” (Walsh et al, 2006, p. 60) y soportar el cuestionamientos de las formas usuales de abordaje de la gestión estatal de los asuntos indígenas, rompiendo la tradición colonial que caracteriza el tratamiento de estas temáticas en el marco del Estado.

Las características enunciadas para la frontera podrían ser consideradas análogas a la relación entre pueblos originarios y Estado. En el marco de la medición de la alteridad indígena para el caso que presento, estas han sido algunas de las formas que ha tomado esa relación.

La propuesta de este trabajo es, en definitiva, un intento de reflexión acerca de las formas que han tomado estos vínculos para que la construcción de la agenda estatal, en los tiempos que corren. En un mundo donde el lenguaje estadístico es utilizado por las administraciones gubernamentales para interpelar las incertidumbres sociales (Talal Asad, 2008), la participación indígena en estas áreas de gobierno son estratégicas. La agencia de los pueblos originarios trasciende la disputa sobre las variables del cuestionario y se transforma en un proceso de aprendizaje acerca de cómo dentro del organismo oficial de las estadísticas del país se planifica un relevamiento que los afecta.

Cabe preguntarse si esta experiencia pudo enriquecer la participación en los relevamientos territoriales de comunidades indígenas que se plantearon a partir del año 2006 en el marco de la efectivización de la ley 26.160/06 que indica la realización del relevamiento técnico —jurídico— catastral de las tierras que en forma tradicional, actual y pública ocupan las comunidades indígenas

con vistas a la regularización de los títulos de las tierras en un plazo de cuatro años.

La frontera entonces, podría presentarse como horizonte temporal hacia la construcción de una sociedad que incluya el ejercicio pleno de los derechos de los pueblos originarios superando retóricas y asegurando la participación real en la gestión de "los intereses que afecten", sus condiciones materiales y espirituales de existencia, la vida misma.³

Referencias

Asad, T. (2008) "¿Dónde están los márgenes del Estado?". *Cuadernos de Antropología Social* N° 27. pp 53-62

Bhabha, H. (2002). *El lugar de la cultura*. Manantial. Buenos Aires, 2002.

Blanco, O. (2009). "Biopolítica, espacio y estadística". *Ciencia política*. N°7. Enero- Julio 2009. Bogotá: pp 26-49.

Boccaro, G. (2007). "Etnogubernamentalidad. La formación del campo de la salud intercultural en Chile". *Chungara Vol. 39* 2. Santiago de Chile: pp 185-207.

Bourdieu, P. (1993) "Génesis y estructura del campo burocrático". *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, N° 96-97, marzo de 1993. París: 49-62. Su publicación en sociedad fue autorizada por el autor. En <http://pierre-bourdieu.blogspot.com/2006/07/gnesis-y-estructura-del-campo.html> (consultado el 10 julio de 2012)

Das, V. y Poole, D. (2008). "El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas". *Cuadernos de Antropología Social* N° 27. Buenos Aires: pp19-52

Fernández Bravo, A. (1984). *Literatura y frontera. Procesos de territorialización en las culturas argentina y chilena del siglo XIX*. Buenos Aires; Sudamericana.

Foucault, M. (1999). Estética, Ética y Hermenéutica. *Obras esenciales. Vol. III*. Barcelona; Paidós.

Foucault, M. (1977). *Historia de la sexualidad*. Buenos Aires; Siglo XXI.

³ Esta comunicación está basada en la investigación etnográfica "Cuantificar la alteridad. Recorridos, idas y vueltas durante la realización de la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas 2004-2005" llevada adelante en el marco de la Maestría de Antropología Social de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

Gorosito Kramer, A. (2007). "Identidades bajo sospecha". (*Apuntes del Seminario "Cultura, Nación e Identidad"*, dictado por la profesora Ana María Gorosito Kramer, en el marco de la Maestría en Antropología Social de la Universidad Católica. Asunción. Paraguay, Septiembre Octubre 2007).

Gorosito Kramer, A. (2008). "Convenios y leyes: La retórica políticamente correcta del Estado". *Cuadernos de Antropología Social N° 28*. Buenos Aires pp 51-65.

INDEC. (2006). Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas. Resultados abreviados. *Serie Estudios N° 4*. Buenos Aires; INDEC.

Mignolo, W. (2006). El desprendimiento: pensamiento crítico y giro descolonial. En: Walsh, C., García Linera A. y Mignolo W. *Interculturalidad, descolonización del estado y del conocimiento* (9-20). Buenos Aires; Del Signo.

Pacheco De Oliveira, J. (2006). *Hacia una antropología del indigenismo*. Rio de Janeiro, Contracapa.

Said, E. (1996). *Cultura e imperialismo*. Barcelona; Anagrama.

Trincherro, H. (2007). *Aromas de lo exótico (retornos del objeto) para una crítica del objeto antropológico y sus modos de reproducción*. Buenos Aires; Editorial SB.

Walsh, C; García Linera, Á; Mignolo, W. (2006). *Interculturalidad, (de) colonización del Estado y del conocimiento*. Buenos Aires; Del Signo.

Documentos consultados

INDEC. (2004). Cuestionario Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas 2004-2005. INDEC, Buenos Aires, 2004.

INDEC. (2006). Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas de la República Argentina. Resultados Provisionales. Buenos Aires: INDEC [en línea, consultado el 31 de Octubre 2012]. <<http://www.indec.gov.ar/webcenso/ECPI>>

INDEC(2004-2005). Documentos internos. Relatorías Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas. INDEC, Buenos Aires, 2004.

Ley Nacional 23.302/85. Asuntos Indígenas. Boletín Oficial. Buenos Aires, Noviembre 12, 1985.

Ley Nacional 24.965/98. Censo Aborígen. Boletín Oficial. Buenos Aires, Mayo 28, 1998.

Ley Nacional 26160/06. Comunidades indígenas. Emergencia en materia de posesión y propiedad de tierras. [en línea consultado el 24 de febrero de 2012] <disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=122499>>

Versiones taquigráficas de la Comisión de Población y Recursos humanos de la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Nación. 2002. [en línea, consultado el 24 de febrero de 2012]<disponible en <http://www.diputados.gov.ar/secparl/dtaqui/versiones/index.html>>