



12° CONGRESO ARGENTINO DE ANTROPOLOGÍA SOCIAL

La Plata, junio y septiembre de 2021

GT59: Agencias indígenas y políticas indigenistas: hacer, des-hacer y re-hacer la(s) política(s)

Estado y Territorios: la Ley 26.160 en perspectiva crítica

Martínez, María Eugenia (FHUC-UNL), emartinezgrieco@gmail.com

Colla, Julia (IHUCSO-UNL-CONICET), julialcolla@gmail.com

Resumen

En el año 2006 se sancionó la ley 26160 que declaró la emergencia en materia de la posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas del país (art.1) y suspendió la ejecución de los desalojos en un plazo estipulado (art. 3). Su implementación requirió de una serie de medidas jurídicas e institucionales, entre ellas, la creación de un registro de comunidades a nivel nacional, el relevamiento técnico jurídico catastral de la situación dominial y un presupuesto para llevarlo a cabo. Por diversas razones, estas disposiciones no llegaron a completarse y en el año 2017 se prorrogó su ejecución por cuatro años más (hasta noviembre de 2021).

Este trabajo presenta un análisis preliminar sobre los efectos prácticos de dicha legislación. Es decir, su implementación en los territorios indígenas (relevamientos realizados, adjudicaciones, titularizaciones) y las dificultades que acontecieron, fundamentalmente, en el alcance territorial y el derecho a autoconsulta y autodeterminación de los pueblos (Convenio N° 168 de la Organización Internacional del Trabajo). En efecto, se han registrado numerosos conflictos etnopolíticos entre las comunidades indígenas y el Estado que tienen como eje las distintas prácticas y

reproducción de la vida en los territorios y la lógica racional burocrática de esta norma.

Para lograr estos objetivos se utilizaron informes del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) e instituciones locales y legislaciones disponibles para pueblos indígenas. También se recurrió a fuentes periodísticas y entrevistas a representantes estatales.

Palabras clave: *Ley 26160; Estado; Prácticas etnopolíticas.*

Introducción

El objetivo de este trabajo es mostrar avances preliminares del análisis sobre los límites, alcances, resultados y conflictos en torno a la reglamentación e implementación jurídica de la Ley nacional N° 26.160 en la provincia de Santa Fe. Dicha legislación fue impulsada por el Ministerio de Desarrollo Social y sancionada y promulgada en el año 2006. En su comienzo supuso una duración de cuatro años, pero luego se prorrogaron los plazos establecidos (ley 26.554, 26.894 y 27.400), siendo el último propuesto, y pendiente de aprobación por el Congreso de la Nación, el 23 de noviembre de 2025.¹

La normativa declara la Emergencia Territorial en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas y ordena, mediante la Resolución del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) 587/07, la suspensión de los desalojos. También plantea la confección de un Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (ReTeCI) en todo el territorio nacional. Esto se plantea en un contexto en el que la mayoría de los pueblos indígenas del país no cuentan con un “reconocimiento legal de sus tierras acorde a sus formas de uso y ocupación tradicional” (ONU, 2012).² Y en una situación de aumento significativo de

¹ De lo contrario, el último plazo finaliza en noviembre de 2021. Fuente: Proyecto de Ley Cámara de Diputados de la Nación. Disponible en: shorturl.at/isCS2

² Amnistía Internacional relevó casi 300 casos en Argentina en los que comunidades indígenas reclaman el cumplimiento de sus derechos frente a gobiernos (municipales, provinciales, nacional), empresas (agropecuarias, mineras, petroleras, de turismo, entre otras), y ante jueces y fiscales del Poder Judicial que desoyen la normativa vigente; siendo este solo un número representativo.

la conflictividad territorial (dada entre las poblaciones indígenas con terratenientes, empresarios y el Estado) producto de la expansión de las fronteras agroindustriales hacia zonas antes consideradas como “periféricas” de estos procesos, donde existe una mayor presencia de territorios indígenas.

La implementación de dicha Ley supone un registro territorial y la elaboración de carpetas técnicas a través del Programa Nacional Relevamiento Territorial. Se contempla la elaboración de croquis comunitarios y estudios jurídico-catastrales e informes histórico-etnológicos de los pueblos junto con su vínculo material y simbólico con el territorio. Asimismo, se establece la participación de una serie de organismos del Estado –nacionales y provinciales- y de representantes indígenas a través de Consejo de Participación Indígena (CPI).³ Para el trabajo se prevé la conformación de Unidades Ejecutoras Provinciales (UP), integradas tanto por representantes de los poderes ejecutivos provinciales, como de las comunidades originarias, y por un equipo técnico operativo (ETO) conformado por profesionales (generalmente abogados, antropólogos y/o trabajadores sociales), técnicos y auxiliares indígenas.

Si bien esta legislación brinda herramientas jurídico-etnopolíticas en defensa de las territorialidades indígenas, se han registrado numerosos incumplimientos de esta normativa (Guiñazú, 2019; Birabent Castelnovo et. al 2020). En el año 2018, por ejemplo, en un informe sobre Argentina del Comité de derechos económicos, sociales y culturales de las Naciones Unidas mostró preocupación ante la falta de desempeño integral del relevamiento, la demarcación de sus territorios y la prohibición de desalojos de tierras de las comunidades indígenas (ONU, 2018). Junto con esto, otro informe de 2019 planteaba que según información oficial disponible, había 1687 comunidades identificadas por el Programa Nacional de Relevamiento Territorial Indígena. De ese número, habían iniciado el proceso de relevamiento 967 comunidades, esto es, apenas un 57% del total. Aún quedaban por relevar 720 comunidades del total de comunidades que se encontraban registradas. Esto era un avance poco significativo en la implementación de los relevamientos

³ Los mismos son elegidos a través de procesos de autoconsulta previa, libre e informada Convenio N°168 Organización Internacional del Trabajo –OIT-.

territoriales, puesto que en 2017 se había avanzado un 49%. En estos últimos dos años se realizaron 136 relevamientos, lo que implica un avance de tan sólo el 8% del total de comunidades registradas. (Amnistía Internacional, 2019).

En el caso particular de la provincia de Santa Fe, si bien hay cierta correspondencia con los resultados nacionales con un 65% del relevamiento finalizado, se presentaron situaciones particulares que dificultaron el cumplimiento de la legislación y la producción de resultados eficaces en relación a los objetivos de la norma y las expectativas de las comunidades originarias. Nos referimos a, por un lado, la particularidad que presenta parte del territorio al ser parte de la región pampeana como centro económico de acumulación nacional. Esto se traduce en presiones ejercidas sobre la tierra por parte de los grupos económicos de poder y su valorización en el mercado. También, se ha traducido en resoluciones judiciales a favor de empresarios y terratenientes y caso omiso por parte de operadores judiciales de los derechos indígenas al dar lugar a desalojos con situaciones sumamente violentas. Por otro lado, existen dificultades y tensiones jurídicas por el solapamiento de marcos legales regulatorios previos (sobre todo, legislaciones locales) y las disposiciones nacionales que plantea la Ley 26.160. Por último, se evidenció que los resultados producidos por dicha normativa no correspondían con las expectativas tanto de funcionarios estatales como de las comunidades indígenas. Sobre todo por disconformidades respecto a los resultados arrojados en las carpetas técnicas y la imposibilidad de avanzar en el reconocimiento real de las tierras preexistentes de los pueblos indígenas.

En las siguientes páginas realizamos un acercamiento a estos factores para comenzar a desentrañar la compleja trama social y política que tiene por objeto una legislación en particular pero que responde a conflictos de mayor duración histórica, como es el tema del reconocimiento de la tierra a las poblaciones preexistentes y las lógicas del Estado para impartir derechos de ciudadanía en tensión permanente con los intereses económicos sobre los territorios y el accionar de las comunidades indígenas.

Es necesario aclarar que desde el comienzo de esta investigación encontramos serias dificultades para el acceso a información oficial y pública sobre la

implementación y los resultados de la normativa. Por lo tanto, este trabajo muestra resultados preliminares recuperados de fuentes secundarias provenientes de informes de ONG's (Amnistía internacional, ENDEPA), del Centro de Estudios Legales y Sociales y el elaborado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. También, y en respuesta a este último, se utilizaron los datos esgrimidos por la Secretaría de Derechos Humanos y Diversidad de la Provincia de Santa Fe -Dirección Provincial de Derechos y Litigios Estratégicos-. Esto fue complementado con información extraída del sitio web del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) y la proporcionada por informes claves de la Dirección de comunidades de pueblos originarios de la provincia de Santa Fe. Cabe mencionar que esta entidad fue recientemente recategorizada en su rango de Dirección (previamente era el Instituto Provincial de Aborígenes Santafesinos –IPAS-) y asumieron nuevos representantes en la dirección y en el Consejo de Participación Indígena (CPI).⁴ Asimismo, con el cambio del partido político gobernante en el año 2019 (Partido Justicialista), luego de tres mandatos consecutivos del Partido Socialista, se generaron conflictos internos debido a las parcialidades políticas de las que provenían los Consejeros de las comunidades y en la administración pública en los representantes de la entidad, que dificultaron aún más el acceso a la información requerida. Actualmente nos encontramos a la espera de respuesta de la solicitud de informes y de acceso a las carpetas técnicas, para continuar profundizando el análisis. Junto con esto, se encuentra pendiente la realización de entrevistas a referentes comunitarios que no han sido posible de concretar debido a la actual pandemia de la Covid-19.

Principales lineamientos de la relación del Estado y los pueblos indígenas en Argentina

A diferencia de otros países latinoamericanos, la cuestión indígena en Argentina estuvo históricamente sustentada sobre procesos de obliteración e invisibilización. Esto sucedió, por un lado, por el ocultamiento político del genocidio perpetrado hacia

⁴ Fuente: Artículo periodístico “Se creó la Dirección de Comunidades de Pueblos Originarios”, publicado el 07/03/21 en Diario La Capital. Recuperado de: <https://www.lacapital.com.ar/la-region/se-creo-la-direccion-comunidades-pueblos-originarios-n2645927.html>

los pueblos originarios durante las denominadas “Campañas del Desierto” acontecidas durante el siglo XIX y principios del XX. Y por otro, por la construcción de un Estado-nación basada en un discurso dicotómico de “civilización” y “barbarie” que se planteó desde la experiencia migrante europea y contribuyó a invisibilizar la identidad étnica y los modos de vida de los pueblos originarios sobrevivientes al genocidio. Sobre estas cuestiones fundacionales se elaboró una matriz histórica, territorial y cultural unitaria de la identidad nacional que ocultó la existencia de estas poblaciones en nuestro país (Balazote, 2015).

En cada momento histórico el Estado elaboró diferentes configuraciones de sentido hacia los indígenas, que tensionaron o dinamizaron aquellas condiciones constituyentes (Lenton, 2010; Balazote, 2015). Las mismas demarcaron la administración y la elaboración de legislaciones y políticas públicas, a la vez que facilitaron u obstaculizaron la construcción de ciudadanía de estos pueblos.⁵ Paralelamente, las poblaciones fueron articulando distintos tipos de demandas e intereses aprovechando situaciones políticas coyunturales que permitieron constituirlos, con posterioridad, como sujetos de derechos específicos.

En términos generales, en el proceso histórico y político argentino, la dinámica de interacción entre el Estado y los pueblos indígenas se desarrolló de manera contradictoria (Lenton, 2010). Es decir, en el marco de relaciones interétnicas de dominio/sometimiento esta relación se planteó bajo relaciones asimétricas en las que la lógica hegemónica no necesariamente fue en correspondencia con los intereses y reconocimientos alcanzados por estos pueblos. En otras palabras, fue producto de tensiones y concesiones que mantuvieron unos y otros y que habilitaron marcos legítimos de dominación por parte del Estado. En los últimos treinta años estas condiciones se manifestaron en la construcción de la ciudadanía y las representaciones discursivas del sujeto indígena.

⁵ Durante la llamada Organización Nacional, la cuestión indígena se trató como un “problema” con su consecuente representación política en el “malón salvaje” como una supuesta amenaza que podría poner en riesgo la estabilidad estatal. Esto condujo a que la “gestión” del “problema indígena” fue encomendada al Ministerio de Guerra. Con posterioridad, durante gran parte del siglo XX, fueron considerados desde una perspectiva de la “integración”. De aquí que el indígena se presentaba como un sujeto “carente” sujeto al paternalismo y la protección estatal. Finalmente, con la Reforma de la Constitución Nacional en 1994 y los lineamientos con Tratados Internacionales, los pueblos originarios pasaron a ser considerados sujetos de derecho, con una autonomía relativa respecto a su subordinación frente al Estado, mediada por los procesos de autoconsulta.

En esta línea, con el retorno de la democracia en 1983 se produjo un significativo avance en Argentina en cuanto a la relación entre el Estado y la sociedad civil. La agenda de derechos humanos cobró un lugar importante como así también el surgimiento de marcos legales internacionales. En 1985, por ejemplo, el Congreso Nacional sancionó la “Ley 23.302 de Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes”, en respuesta a la presión de la jurisprudencia internacional y a la movilización surgida en las décadas previas. La misma en manifestaba el interés nacional por apoyar a las comunidades indígenas en defensa de su plena participación en el proceso socioeconómico y cultural y planteaba el acceso a la propiedad de la tierra y el fomento de su producción agropecuaria, forestal, minera, industrial o artesanal en cualquiera de sus especializaciones (art 1). Se otorgaba importancia a la participación de los pueblos respetando sus prácticas sociales, económicas, educativas y culturales en tanto “modo” diferente o específico de vida. Las Reformas de las Constituciones nacionales (CN) y provinciales (CP) en el año 1994 también fueron trascendentales en la cuestión indígena. Incluyeron artículos referidos al reconocimiento de derechos específicos, como el art. 75 inc 17 (CN) que reconoció la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos, garantizó el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural. Asimismo, estas medidas adoptaron elementos legales sancionados en Foros Internacionales, como el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).⁶ El mismo estableció alcances significativos en cuanto al derecho de los pueblos a decidir sobre sus propias prioridades en lo referente a los procesos de desarrollo que afecten sus vidas, creencias, instituciones o bienestar espiritual (art 7); el reconocimiento del derecho de la propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan y la inclusión del concepto de “territorio” (art 13); la protección para utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y

⁶ Este convenio se sanciona en 1989 tras la sostenida lucha de diferentes Pueblos Indígenas en América Latina, y en el proceso histórico social de implementación de políticas económicas neoliberales para dicha región. En nuestro país, se aprueba por la Ley 24.071 en el año 1992, posterior a la ley antes citada. Sin embargo, el mismo es reivindicado como una de las conquistas de los Pueblos Indígenas, en la esfera internacional y nacional, por distintos representantes, líderes y militantes de diferentes comunidades de nuestro país, por lo tanto, es pertinente enmarcarlo, también, en este sentido (G. Gordillo y S. Hirsch, 2010)

de subsistencia (art 14 inc. 1) y la obligación de los Estados nacionales de realizar los procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados (art 14 inc. 3).

Todas estas normativas fueron centrales como antecedentes y fundamento para que una década después se promulgue la Ley 26.160. Asimismo, estas incorporaciones a los marcos jurídicos nacionales y provinciales fueron paradigmáticas en la agenda de derechos humanos indígenas y ubicaron a estas poblaciones, por primera vez en la historia, como sujetos de derechos específicos.⁷ En el escenario intra e interétnico, los alcances legislativos fueron acompañados por una creciente movilización y activismo indígena. Para Gordillo y Hirsch (2010) en este período se comenzó a subvertir la invisibilización pública vinculada a los imaginarios sociales planteados durante la conformación del Estado-nación. La emergencia de nuevas formas de activismo se centró en demandas de corte local y dieron una presencia pública al componente indígena de la nación.

No obstante, en los últimos veinte años, las legislaciones para pueblos indígenas adquirieron un nuevo impulso en el contexto de creciente avance en el ámbito rural de las fronteras agroindustriales hacia zonas extrapampeanas y la intensificación de las disputas por la tierra. Buena parte de las demandas indígenas que interpelaron al Estado en este período fueron sobre todo por su baja voluntad para honrar los compromisos jurídicos internacionalmente vigentes y constitucionalmente adoptados como propios. Es por ello que el contenido de las medidas políticas adoptadas por los pueblos indígenas estuvo focalizada en la emergencia territorial, la preservación patrimonial y la prohibición de desalojos. En general, las mismas buscaban descomprimir las movilizaciones de las organizaciones indigenistas en un momento

⁷ Lo paradigmático y contradictorio de este avance en materia de derechos indígenas fue que se desarrollaron en plena consolidación del neoliberalismo en el país y la región. Según Garbulsky y Vicuña Martínez (2006), mientras que la creciente participación de los movimientos sociales adquirió un peso cada vez más significativo, el reconocimiento de la diversidad sociocultural y los derechos expresados en el convenio de la OIT, la política inspirada en el modelo neoliberal durante la década de 1990 empeoró sus condiciones de vida. Esto se vinculó con determinados cambios estructurales que orientaron disímiles procesos de fragmentación e involucraron a tres grandes conjuntos de transformaciones en distintos niveles: 1) a nivel de las relaciones sociolaborales; 2) a nivel de las relaciones Estado y sociedad civil y 3) a nivel de las legitimaciones ideológicas culturales (Achilli, 2010).

en que sus luchas eran judicializadas y criminalizadas. Tal fue el caso de la Ley 26.160 que analizamos en este trabajo.

Los pueblos indígenas en la provincia de Santa Fe y sus representantes estatales

En Santa Fe existen numerosas comunidades indígenas que habitan en zonas rurales y urbanas.⁸ Según INDEC (2010) 48.265 personas (sobre un total de 3.194.537 habitantes) se autoreconocen como indígenas o descendientes de algún pueblo originario. Esto representa el 1,5% del total poblacional (por debajo de la media nacional de 2,4) y está integrado por los pueblos toba o qom (14.089 habs.), mocoví o moqoit (13.466 habs.), guaraní (5.761 habs.), mapuche (3.084 habs.), quechua (2.105 habs.), comechingón (1.943 habs.), diaguita-calchaquí (1.616 habs.) y otros (6.201 habs.).

En términos generales, gran parte de las poblaciones indígenas de la provincia atraviesan grandes dificultades para desarrollar la vida comunitaria por la falta de acceso y control de los recursos. En zonas urbanas y rurales viven en condiciones de pobreza, con problemas sanitarios, habitacionales y alimentarios. Según INDEC (2010), el 39,2% de la población autoreconocidas como indígena tiene como condición de actividad desocupada o inactiva y el 21% posee al menos un indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Estos datos son más alarmantes en zonas urbanas, donde el 13% vive en condiciones de hacinamiento (más de 3 personas por cuarto) y el 38% no es propietario de la vivienda y el terreno donde viven. Asimismo, suelen aprovechar los recursos económicos de la asistencia estatal asignados desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Asignación Universal por Hijo –AUH-, pensiones no contributivas, planes sociales, entre otros) para cubrir gastos mínimos de subsistencia y de insumos para la producción que ocasionalmente brindaron organismos estatales.

La actual distribución geográfica de las comunidades responde a determinados fenómenos relativamente recientes. Entre ellos, las transformaciones económicas,

⁸ La provincia de Santa Fe tiene una superficie total de 133.007 km². En su eje norte-sur, tiene la longitud es de 720 km y en su eje este-oeste alcanza los 380 km. Limita con las provincias de Entre Ríos y Corrientes al este, con Chaco al norte, con Santiago del Estero y Córdoba al oeste y con Buenos Aires al sur.

territoriales y productivas que impuso el actual régimen de acumulación de producción y exportación de *commodities* en zonas rurales.⁹ Esto se tradujo en presiones ejercidas sobre la tierra por parte de los grupos económicos de poder y su valorización en el mercado. Por caso, a partir de obras de infraestructura para el manejo integral de los bajos submeridionales en el centro-norte santafesino que generó el corrimiento de fronteras agrícolas y la valorización de la tierra en el mercado en zonas antes consideradas periféricas de los centros de acumulación (sur provincial). Esto generó nuevos procesos de exclusión y marginalidad social por parte de las poblaciones indígenas. Sobre todo en aquellas con alta vulnerabilidad social y económica y sin posesión de la propiedad de la tierra, que se vieron condenadas al éxodo rural o al desplazamiento a áreas segregadas, sin acceso a los recursos de subsistencia básicos.

Cabe aclarar que los procesos migratorios, en sus distintos momentos y etapas, generaron desplazamientos territoriales masivos hacia los centros urbanos de la provincia (principalmente, Reconquista, Santa Fe, Rosario)¹⁰. Esto configuró un escenario particular puesto que en el sur de la provincia, como parte de la llanura pampeana (donde tienen una centralidad mayor los procesos sociales y económicos de concentración de tierras y expulsión de población rural), las poblaciones indígenas se ubicaron principalmente en zonas urbanas. Y en el centro-norte, por otro, parte de la llanura chaqueña, con mayor población indígena residente en zonas rurales y un desarrollo más periférico de estos procesos.

⁹ En las últimas décadas en los espacios rurales los modos de vida de los miembros de las comunidades se vio drásticamente transformada. Sumado a los procesos de subordinación previos producto de la colonización y el avance de la “formación social (y militar) de fronteras” (Trinchero, 2000), se produjo la desarticulación de determinadas actividades económicas en la que miles de indígenas participaban como jornaleros, braceros o pequeños productores. Sobre todo, por la disolución del mercado interno de la producción de algodón y de madera, la eliminación del trabajo asalariado temporal extrapredial por la mecanización del cultivo y la desregulación estatal para fijar pautas de comercialización. Paralelamente, el mercado de tierras adquirió un nuevo impulso que se tradujo en la privatización y cercamiento de tierras fiscales, el desmonte y la contaminación del suelo por el uso de pesticidas y herbicidas como parte de los nuevos paquetes tecnológicos utilizados en el agro.

¹⁰ El aumento demográfico por desplazamientos migratorios de zonas rurales locales se sumaron grandes contingentes de familias provenientes de Chaco y Formosa que atravesaban por procesos similares (Garbulsky y Vicuña Martínez, 2006). Se pueden distinguir dos grandes oleadas migratorias, una a fines de la década de 1960 y otra entre 1984 y 1985. En cuanto a los tobas, sus migraciones a la ciudad de Rosario, por caso, se enmarcaron en un proceso de desplazamiento más amplio por el cual muchas familias Qom abandonaron su lugar de origen y se dirigieron a las periferias de las principales ciudades. Actualmente estas familias habitan en los cinturones de pobreza urbana conocidos como “villas miseria”, asentados en terrenos fiscales y privados, en viviendas precarias y padecen un alto grado de hacinamiento (Martínez y Villareal, 2016).

Paralelamente a estos procesos, desde el año 1993 -aunque recién reglamentado en 2005 y puesto en funcionamiento en 2009- se creó en la órbita estatal el IPAS (Instituto Provincial de Aborígenes Santafesinos) (Ley N° 11.078), integrado por cinco consejeros electos por Asamblea de Comunidades Aborígenes. Como órgano asesor del mismo actúa, la Organización de Comunidades Aborígenes de Santa Fe (OCASTAFE). Asimismo, durante el presente año esta entidad fue recategorizada en su rango, pasando a llamarse “Dirección de comunidades de pueblos originarios”.¹¹ Si bien la incorporación y el protagonismo alcanzado por los pueblos indígenas santafesinos a espacios estatales que antes les eran negados, es sumamente relevante, esta “corta historia” de representatividad estatal indígena puede decirnos mucho sobre las conflictividades que se desarrollan para la implementación de las normativas y el cumplimiento de derechos específicos. Sobre todo en comparación con otras geografías, como el Chaco y su experiencia con el Instituto del Aborigen Chaqueño –IDACH- que lleva más de 30 años en funcionamiento. Por ejemplo, se identificó una escasa autonomía entre los Consejeros de las comunidades indígenas y la membrecía político partidaria del gobierno local de turno. Esto acarrea cuestionamientos sobre la elección de representantes, sobre todo, por la ausencia de convocatoria para la ocupación de sus cargos. Al respecto, durante el 2019, quince comunidades presentaron un recurso judicial de amparo, en reclamo de su participación en la elección de Consejeros. Aparentemente, estos grupos no han cumplimentado con los registros de personería jurídica requeridos, sin embargo, se encuentran amparados por los marcos que brinda la Consulta previa e informada y el artículo 75 Incs 17 de la Constitución Nacional.¹² También, se han generado dilemas políticos por reclamos realizados por los mismos Consejeros electos por la ausencia

¹¹ Fuente: Artículo periodístico “Se creó la Dirección de Comunidades de Pueblos Originarios”, publicado el 07/03/21 en Diario La Capital. Recuperado de: <https://www.lacapital.com.ar/la-region/se-creo-la-direccion-comunidades-pueblos-originarios-n2645927.html>

¹² Fuente: Artículo: “Cuestionan la elección de consejeros del IPAS Otras voces exigen que las escuchen y cuenten” publicado en Diario Página 12 el 04/11/19. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/229015-otras-vozes-exigen-que-las-escuchen-y-cuenten>.

de convocatoria a la toma de posesión de los cargos de los consejeros elegidos en la asamblea, anteriormente cuestionada.¹³

Siguiendo esta línea y a modo de anticipación de sentido, creemos que la polarización que se visibilizó en las elecciones de representación de las organizaciones indígenas, se delineó, sobre la base de un vínculo tirante entre el Estado y los pueblos indígenas que si bien había estado contenido, emergió cuando las condiciones de posibilidad coyunturales produjeron ciertos reordenamientos. En efecto, la movilización de recursos jurídicos y la demanda de participación también son parte de la lucha etnopolítica de estos pueblos y no deben ser leídas, meramente, como dificultades orgánicas para la representatividad de las comunidades. Sino, más bien, como horizontes de organización y apropiación indígena de derechos adquiridos.

Posibilidades y límites en su implementación de la Ley 26.160

La Ley 26 160 fue una legislación muy importante para atender la situación de emergencia territorial que atravesaban las distintas comunidades en todo el territorio provincial. Supuso un nuevo avance en la concreción del reconocimiento en materia de propiedad comunitaria de la tierra y planteo cambios paradigmáticos en cuanto a las concepciones sobre la naturaleza y el territorio que impartían las poblaciones existentes. Concretamente, entre los artículos y tópicos más importantes de la legislación se señala:

- La declaración de emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, cuya personería jurídica haya sido inscripta en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u organismo provincial competente o aquellas preexistentes, por el término de 4 (cuatro) años (art1).
- La suspensión de sentencias, actos procesales o administrativos, cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de las tierras contempladas en el artículo 1º.

¹³ Fuente: Artículo “Santa Fe: pueblos originarios reclaman el funcionamiento del IPAS” publicado por Indymedia Argentina, el 27/02/21. Recuperado de: <https://argentina.indymedia.org/2021/02/27/santa-fe-pueblos-originarios-reclaman-el-funcionamiento-del-ipas/>

- La realización —a cargo del INAI- de un relevamiento técnico —jurídico— catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas (art2).
- La promoción de acciones que fueren menester con el Consejo de Participación Indígena, los Institutos Aborígenes Provinciales, Universidades Nacionales, Entidades Nacionales, Provinciales y Municipales, Organizaciones Indígenas y Organizaciones no Gubernamentales (art 2)
- La disposición de un Fondo Especial para la asistencia de las comunidades indígenas, por un monto de \$ 30.000.000 que se asignarán en tres ejercicios presupuestarios consecutivos de \$ 10.000.000 (art3).

En primer lugar, uno de los aspectos que ha suscitado debates respecto a la normativa se vincula con la noción de posesión y propiedad de las tierras que *tradicionalmente* ocupan las comunidades indígenas. Esto implica tener presente un modo de reproducción de la vida sobre el territorio velando la complejidad y diversidad de formas de habitar que, a su vez, están atravesadas por procesos históricos, sociales, políticos, nacionales y provinciales (González, et. al 2019). En este sentido, la concreción de la legislación se debería orientar a las territorialidades previas y actuales, contemplando sus cosmovisiones; y no, a las actualmente disponibles. Junto con esto, es necesario tener en cuenta que el concepto de territorio indígena es sensiblemente distinto al regulado en el Código Civil y es la base de la subsistencia económica, de bienestar espiritual y de identidad cultural de las comunidades indígenas. En efecto, este tema supone un intenso trabajo de relevamiento que implica dar cuenta de los territorios preexistentes y aquellos que son producto de los procesos de arrinconamiento y despojo previamente citados. Por caso, en Colonia Mascías existen poblaciones indígenas moqoit que se asentaban en zonas costeras del río San Javier y fueron arrinconadas o desplazadas a áreas segregadas (por ejemplo, a la vera de la Ruta Nacional N° 1) producto de la expansión de la gran propiedad. Si bien, como veremos a continuación, mediante la Ley provincial N°12.086 se adjudicaron tierras fiscales a estos pueblos, las mismas

estuvieron mayormente ubicadas en zonas de islas, más que en las porciones continentales que previamente habitaban.¹⁴

En segundo lugar, otra cuestión está asociada con la misma noción jurídica de “comunidad indígena”, que significa un nivel de subordinación a las normas del Estado y se vincula con la adecuación a una lógica burocrática (Gorosito Kramer, 2008). Esto no es menor, ya que se imponen formas orgánicas de representatividad y funcionamiento para la adjudicación de las personerías jurídicas que desconocen los modos de organización sociopolíticas ancestrales. Un tema no menor en la Ley 26.160 es la alusión a que son beneficiarias las comunidades pertenecientes a un pueblo indígena que hayan, o no, registrado su personería jurídica. No obstante, es necesario mencionar que en los órganos representativos del Estado se han desatado numerosos conflictos sobre este tema en los últimos años. Muchos de ellos, por el desconocimiento de la normativa nacional, la burocratización de los trámites de personería jurídica en el Registro Especial de Comunidades Aborígenes (R.E.C.A) y, también, por la membrecía política de quienes los solicitan en calidad de representantes comunitarios. Según informantes claves, desde el cambio de gobierno provincial -en 2019- tienen pendientes más de 90 comunidades a la espera de la resolución judicial de su personería.

En tercer lugar, la Ley en cuestión es de orden público, no puede ser modificada por ningún acto jurídico de los particulares y tiene mayor jerarquía que legislaciones locales y previas. No obstante, se han identificado casos en los que se procedió a un desalojo o se falló a favor de ocupaciones ilegales por parte de productores agropecuarios sobre tierras indígenas. Los mismos fueron aprobados por operadores judiciales locales (jueces, fiscales, secretarios, agentes policiales) que desconocen la legislación o la omiten, haciendo prevalecer intereses privados sobre los derechos de los pueblos indígenas.¹⁵ A nivel local, fue el caso en la reciente resolución de un Juez penal al ceder a favor de un productor que se encontraba

¹⁴ Fuente: Artículo “Santa Fe: Restituyeron tierras a aborígenes” publicado el 15/12/14 en Info Campo. Recuperado de: <https://www.infocampo.com.ar/santa-fe-restituyeron-tierras-a-aborigenes/>

¹⁵ Fuente: Informe “Información sobre Argentina relativa al seguimiento de las observaciones finales sobre su cuarto informe periódico” elaborado por Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), publicado el 07/01/21. Recuperado de: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2021/02/Informaci%C3%B3n-sobre-Argentina-relativa-al-seguimiento-de-las-observaciones-finales-sobre-su-cuarto-informe-peri%C3%B3dico.pdf>.

usupando tierras indígenas. Las mismas habían sido entregadas a comunidades mocovies en 1872 en el marco de programas de desarrollo agrícola (la denominada (Concesión nº 36) y, con posterioridad, transferidas a un productor criollo de la zona (Dalla-Corte Caballero, 2012). Las mismas fueron reclamadas por la Comuna de Colonia Dolores -primer municipio indígena del pueblo mocoví- desde el año 2018 (toma de posesión por usucapión) pero fueron posteriormente usurpadas por un segundo productor que buscaba extender sus predios en la zona. No obstante a los pedidos de la Comuna, el Juez dispuso que el acto realizado por dicho productor no correspondía con una apropiación indebida ni a un delito penal, dejando de lado el reclamo de la comunidad.

En cuarto lugar, para la concreción de la norma el artículo 3 establece que uno de los organismos del Estado de “representación indígena” (INAI), a través de la Dirección de tierras y Registro Nacional de Comunidades de los pueblos indígenas, es el responsable de la instrumentación del reconocimiento constitucional de los territorios de las comunidades. En este marco, se propone un relevamiento de carácter, técnico, jurídico, catastral de la situación de dominio de las tierras ocupadas a partir de la labor del Programa Nacional de Relevamiento Territorial¹⁶ a través de un Equipo de coordinación dependiente de la Dirección de Tierras y del Registro Nacional de Asuntos Indígenas, el CPI (Consejo de Pueblos Indígenas) y equipos técnicos operativos de cada Provincia a partir de una “Unidad Provincial”. En este punto, se advierte que el proceso de implementación de la norma implica la coordinación de distintos actores institucionales de diferentes representaciones y de distintos signos políticos-partidarios. Esto orienta a que la dinámica de apropiación de la ley en términos de política pública adquiera distintos matices, acorde a las integraciones o disputas de los gobiernos de turno (Cardín, 2019).

El Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas y algunos de sus resultados

¹⁶ “El relevamiento territorial en su conjunto permitirá recabar información del territorio indígena a partir de las dinámicas espaciales, respetando las modalidades de usos de las tierras y prácticas culturales”. Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación “Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas” Recuperado de: <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/08/4.-Relevamiento-territorial-de-comunidades-indigenas.pdf>.

Los objetivos del Programa del Relevamiento Territorial son los de realizar un relevamiento *técnico, jurídico y catastral* de la situación dominial de las tierras que en forma, *tradicional*¹⁷, *actual y pública*¹⁸ ocupan las comunidades indígenas. Concretamente, se espera actualizar la información de las diversas comunidades y distintos pueblos que habitan en el territorio nacional, aún aquellas que no estén inscriptos con personería jurídica. También, se pretende orientar acciones para generar conciencia social sobre la importancia de la Ley, relevar los aspectos socio-productivos y recursos naturales y recuperar los antecedentes de las historias, tenencia y ocupación de las tierras de cada una de las comunidades. Junto con esto, se propone la confección de un mapa de conflictos y problemas, con propuestas para resolverlos.

Este programa se concreta a partir de un equipo de coordinación dependiente de la Dirección de Tierras, el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (Re.Na.Ci)¹⁹ y con los equipos técnicos operativos (ETO) de cada provincia. Este último es el encargado de llevar adelante el programa en cada jurisdicción y se vincula a través de la Unidad Provincial con el Consejo de Participación Indígena (CPI)²⁰ y el Representante del gobierno provincial (designado por el ejecutivo provincial). Se

¹⁷ “aquellos espacios habitados por pueblos indígenas que poseen por característica encontrarse delimitados por hitos geográficos reconocidos socialmente por una o más agrupaciones de una misma etnia o de otra distinta. Estos territorios son valorizados por los pueblos indígenas, al asignarles un contenido político, económico, social, cultural y religioso” (Manual de Re.Te.Ci: 26 citado en Guiñazú, S “El interjuego entre la normalización estatal y la agencia indígena en la ejecución del relevamiento territorial de comunidades indígenas en Río Negro, Argentina”. Revista Antropologías del Sur Año 5 N°9 2018 Págs. 155 – 179)

¹⁸ “...Esta conceptualización de lo actual se relaciona con aquella otra concepción que refiere a lo público. En este contexto lo público gira en torno a la publicidad de la ocupación a relevar. Luego de discusiones, desacuerdos y acuerdos elaborados en la práctica del relevamiento, se estableció que la publicidad de la ocupación territorial remite a toda aquella información, acto o hecho que es de conocimiento público y puede ser consultado, cerciorado o verificado por cualquier persona, por ejemplo, documentos administrativos, actas o información mediática. Algunas limitaciones de esta conceptualización se relacionan con el presupuesto estatal de que una comunidad ocupa un territorio de manera pública cuando puede encontrarse este tipo de información, o cuando los signos de ocupación sobre el territorio son evidentes según la lógica estatal.” (S, Guiñazú, 2018)

¹⁹ “Encargado de la implementación del programa (...) articulará y promoverá las acciones que fueran menester con el Consejo de Participación Indígena, los Institutos Aborígenes Provinciales, Universidades Nacionales, Provinciales y Municipales, Organizaciones Indígenas y Organizaciones No Gubernamentales” (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación “Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas” Fuente: Ministerio de Desarrollo Social. Recuperado de: <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wpcontent/uploads/2015/08/4.-Relevamiento-territorial-de-comunidades-indigenas.pdf>.

²⁰ Se define una mesa coordinadora del Consejo de Pueblos Indígenas cuyo lugar es el acompañamiento en la definición de los parámetros para la confección del Programa, establecer pautas para la distribución del Fondo Especial, participación en la evaluación continua del Programa Integral junto con el INAI, intervención en las unidades provinciales con problemas para implementar el programa, en articulación con el INAI buscará mecanismos de intervención en Pueblos que no posean comunidades registradas.

espera que las comunidades tengan un rol activo en las encuestas, en la obtención de información de la organización comunitaria y en las distintas etapas del relevamiento territorial.

El representante del gobierno provincial, designado por el poder ejecutivo de cada provincia, establece el vínculo con el ETO y con organismos provinciales (catastro e institutos), administra el uso de los recursos provinciales para el relevamiento territorial, promueve su incorporación en las políticas públicas provinciales, acompaña las acciones pertinentes para la regulación dominial de las tierras de interés a ser censadas, pone a disposición de la Unidad Provincial toda la información y registros para la ejecución del programa. Mientras que el ETO ejecuta y administra el programa en los tiempos estipulados en el convenio, registra y actualiza toda la base de información del relevamiento territorial al banco de datos del INAI, también articula con representantes del gobierno provincial y con el CPI, informa a la unidad provincial y establece vínculos de trabajo con el INAI.

Estos mecanismos de integración burocrática²¹ son parte de la implementación del Programa y se complejiza aún más cuando intervienen las distintas órbitas del Estado. Por caso, en el ámbito político se generaron una serie de disputas y acuerdos en aquellas provincias de signo político-partidario distintos a la escala nacional, tal como fue la situación particular de la Provincia de Santa Fe en los últimos doce años, previa al actual gobierno de O. Perotti (Partido Justicialista).

En un principio, la representación de las “comunidades indígenas” había definido como ETO a la Universidad Tecnológica. Sin embargo, en el 2007 el gobierno provincial (en aquel momento, gestión Frente Cívico y Social) se propuso como ejecutor del relevamiento junto a sus organismos provinciales, lo que produjo

²¹ La demora de la ejecución de la Ley N° 26.160 (...) con los pueblos indígenas está ligada al tipo de explotaciones económicas que afectan a sus territorios tradicionales. A esto se suma factores tales como la burocracia estatal, falta de asignación de presupuesto para la aplicación de la Ley y la realización de los respectivos relevamientos, entre otros factores que hablan del desinterés estatal y/o la evidente falta de prioridad a la hora de asumir esta problemática. Así como los relevamientos territoriales son deficitarios, también lo son los pasos subsiguientes de delimitación catastral y procesos de tenencia efectiva de la propiedad comunitaria que trascienden la Ley N°26.160. Fuente: Valverde, Tamagno et al (2020) “Informe ampliado: efectos socioeconómicos y culturales de la pandemia COVID-19 y del aislamiento social, preventivo y obligatorio en los Pueblos Indígenas en la Argentina” Segunda etapa Junio 2020. Recuperado de: <https://rehip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/18373/INFORME%20y%20ANEXOS%20-%20COVID19%20y%20pueblos%20indigenas%20-%202da%20etapa%2015-06-FINAL-Comp%20%281%29.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

demoras en el inicio de su implementación. Una vez concretada el recambio en la representación indígena, el gobierno obtuvo su consentimiento y el lugar es asumido por aquel entonces IPAS (Instituto Provincial Aborígen de Santa Fe) dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. El acuerdo se concretó en mayo de 2010, con la asignación de un presupuesto de \$1.580.000 y por un plazo de dos años (ENDEPA, 2011).

La implementación del programa en la provincia se desarrolló bajo dos formas de registro de las comunidades; por un lado, a partir del registro de las mismas desde los organismos correspondientes a nivel provincial. En el caso local, a través del RECA y luego, entre el Registro nacional del relevamiento de Tierras y el provincial. Por otro, a través de la inscripción directa al Registro nacional. Para cumplimentar esto en el organismo correspondiente al relevamiento de tierras (Re.Te.Ci), las comunidades debieron presentar una serie de documentación que incluyó: la personería jurídica, croquis comunitario y cartografía, cuestionario (CUESCI), informe histórico antropológico, dictamen legal y actas.

Recientemente, con el cambio de signo político del gobierno provincial (Partido Justicialista) el Ministerio de Gobierno, Justicia, Derechos Humanos y Diversidad dejó de ser el órgano de aplicación de la Ley 26160 y la misma, quedó bajo la responsabilidad de la Secretaría de Integración Social e Inclusión Socioproductiva, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. Con esto, se produjo una transformación en la órbita del organismo de implementación de la Ley, respecto a la gestión anterior. Y, junto con esto, una dificultad aún mayor para acceder a la información oficial sobre los avances de la normativa a nivel provincial.

En respuesta al pedido de informe del Consejo Federal de Derechos Humanos respecto a la implementación de la Ley 26.160 y de la restitución de tierras en carácter de reparación histórica, la nueva gestión señala que los datos de la primera, no se encuentran sistematizados en informes oficiales²², se calcula que la provincia

²² Fuente: Informe de la Secretaría de Derechos Humanos y Diversidad. Ministerio de Gobierno, Justicia, Derechos Humanos y Diversidad. Provincia de Santa Fe, publicado el 2/09/20. Recuperado de: [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/ ARG/INT_CESCR_FCO_ARG_43841_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/ARG/INT_CESCR_FCO_ARG_43841_S.pdf)

ha concretado el 65% del relevamiento de tierras y delimitaciones²³. Mientras que, sobre el segundo aspecto, está enmarcada en la Ley Provincial 12.086, a partir de la cual se concretó un proceso de restitución de 10.188 hectáreas de Tierras Fiscales. Sin embargo, este proceso lleva un cumplimiento parcial, ya que un 30 % se produjo por comodato y sólo un 5% en carácter de adquisición de la propiedad comunitaria de tierras en las localidades de Margarita, Calchaquí y Recreo.

Asimismo, no es menor que en conversaciones informales con informantes claves de la actual Dirección de Comunidades de Pueblos Originarios (ex IPAS) se nos informó que numerosas carpetas técnicas fueron confeccionadas por los Equipos Técnicos integrados por profesionales no especializados en la temática indígena (abogado, trabajador social y agrimensor) y en tiempos de relevamiento estipulados en 1 hora reloj. Producto de ello, se refirieron a la metáfora de “carpetas vacías” para aludir al material que debería ser clave para alcanzar en un futuro la restitución de las tierras que ancestralmente ocupan las comunidades indígenas.

En síntesis, se podría concluir que en la provincia de Santa Fe estamos frente a una legislación que no sólo encuentra distintas dificultades y trabas burocráticas para su implementación, sino que también los resultados obtenidos no parecieran corresponder con las expectativas ni de los funcionarios estatales ni de las comunidades indígenas.

Tensiones entre las legislaciones nacionales y provinciales sobre la regulación de las tierras indígenas:

La provincia de Santa Fe cuenta con sus legislaciones propias y previas a la Ley 26 160 para la adjudicación de tierras a comunidades indígenas. Por lo tanto, se configuraron dos sistemas paralelos en el orden de lo normativo, que se entrelazó con los dilemas políticos partidarios y que en determinadas circunstancias mostraron tensiones complejas. Por ejemplo, los modos a partir de los cuáles las comunidades indígenas deberían vincularse con las tierras recibidas bajo el título de propiedad

²³ Dicho informe también señala que esta información se obtuvo en un primer acercamiento por intermedio de audiencias, reuniones y requerimientos de datos a diversos representantes de comunidades originarias

comunitaria, que se sumó a que aún no se cuenta con una legislación que regule la propiedad comunitaria de la tierra.(Cabré, 2020).

Nos referimos a dos legislaciones locales: la Ley Integral N° 11078 (1993)²⁴ y la Ley 12.086 (2002). La primera de ellas, en su art 1 establece que la normativa “regula las relaciones colectivas e individuales de las comunidades aborígenes de la provincia. Reconoce su propia organización y su cultura, propiciando su efectiva inserción social (....)”. A su vez, establece que se entenderá por comunidad aborigen al conjunto de personas que se reconozcan como tales (art2) y que el Estado reconocerá la existencia de comunidades aborígenes como “simples asociaciones civiles, a las que les otorgará la personería jurídica”²⁵. A estos efectos se deberán respetar las formas propias de organización tradicional de las comunidades aborígenes” (Ley Integral N° 11078). Ahora bien, como se mencionó previamente, la inscripción en el registro provincial en el RECA supone el cumplimiento de una serie de requisitos de orden burocrático pero que tiene consecuencias en la organización sociopolítica de las comunidades; la asamblea comunitaria y el consejo comunitario pasan a ser las máximas autoridades.

La segunda de ellas es la Ley 12.086 reglamentada en el año 2002. La misma permite al ejecutivo la restitución en términos de reparación histórica a las comunidades nucleadas en OCASTAFE y otras comunidades de la provincia. La forma jurídica que lo reviste es la adjudicación de lotes fiscales y parcelas de islas fiscales, propiedad del Gobierno de la Provincia. Estas tierras no podrán ser vendidas, ni otorgadas en garantía, no podrán ser usadas, explotadas o alquiladas por personas que no sean aborígenes. A su vez, la Ley provincial 12.091 que forma una comisión de adjudicación de Tierras y refiere, también, a la donación de determinadas tierras a las comunidades indígenas del Departamento de Vera

²⁴ De acuerdo a G. Gordillo y S. Hirsch(2010) esta legislación provincial forma parte de un conjunto de leyes provinciales que fueron sancionadas antes de la reforma constitucional de 1994, en la Argentina, destacando la importancia del reconocimiento de los modos de vida propias de las comunidades indígenas de cada provincia. Los autores advierten que estas leyes si bien proclaman el respeto a los modos de organización indígenas, imponen determinadas restricciones legales a las cuales tendrían que adecuarse.

²⁵ Si bien estamos abordando una normativa provincial, el requisito en torno a la personería jurídica es común a la órbita del Estado Nacional. Coincidimos con S. Guiñazú cuando afirma que la tramitación de la PJ constituye el instrumento por excelencia a través del cual se obtiene el reconocimiento estatal. Lo que compromete a los estados nacional y provincial a considerar con valor jurídico a las comunidades que logren acreditar su pertenencia a un grupo indígena, como colectivos sociales con derechos específicos. Hay que destacar que para los Pueblos Originarios su obtención es imprescindible para acceder al diálogo con el estado.” (Guiñazú, 2018)

nucleadas en OCASTAFE, también, presentan las mismas restricciones antes señaladas.²⁶

Otro punto no menor, es que existen tensiones entre las disposiciones nacionales previas a la Ley 26.160, como es la Ley 23.302 que permite el arrendamiento o la transferencia de su derecho sobre la tierra, siempre y cuando la autoridad de aplicación lo posibilite²⁷.

En síntesis, estas diferencias en la normativa provincial y la nacional, muestran tensiones entre ambas legislaciones que refiere a un tema relevante como son los límites que delimita el Estado respecto a la relación entre los pueblos indígenas y sus tierras.

Consideraciones Finales

A lo largo del trabajo intentamos desplegar las complejidades que supone la Ley 26.160 no sólo por la problemática nodal que aborda sino, también, por las formas de implementación que supone, las cuales se entran en los acuerdos y las disputas entre partidos políticos, pueblos indígenas y empresas vinculadas a la explotación de recursos naturales. Esta dimensión la podemos ver a escala nacional.

En este sentido, la estructura burocrática para la puesta en marcha de la Ley, abre las puertas a la ocupación de determinados espacios de decisión, teniendo un lugar central el Consejo de Participación Indígena, al menos en las letras de la norma y dejando espacio para la participación de los distintos gobiernos provinciales.

Puntualmente, en la provincia de Santa Fe, notamos que si bien se realizó parte del relevamiento propuesto por el programa nacional, el gobierno provincial desplegó su propio proceso de registro y entrega de tierras en concepto de reparación histórica parcial, a determinadas comunidades indígenas, algunas de las cuales fueron bajo la figura de propiedad comunitaria de la tierra. De este modo, el relevamiento y la

²⁶ A través de dicha legislación, se restituyeron 4.934 hectáreas a siete comunidades aborígenes las tierras del departamento Garay. Se trató en su mayoría de predios ubicados en zonas de islas. Fuente: Artículo "Restituyeron tierras a aborígenes" publicado el 15/12/04 Recuperado de: <https://www.infocampo.com.ar/santa-fe-restituyeron-tierras-a-aborigenes/>

²⁷ Artículo 12. Inc b)"No vender, arrendar o transferir bajo ningún concepto o forma sus derechos sobre la unidad adjudicada, ni subdividir o anexar las parcelas, sin autorización de la autoridad de aplicación...."(Texto de la Ley)

entrega de tierras en la provincia con sus propias legislaciones, solapó la puesta en escena de la Ley 26.160. Incluso en términos de información pública al respecto. Esto nos orienta a remarcar las diferencias en aspectos claves de las normativas nacionales y provinciales, ya que, ambas difieren en un núcleo central como son las prácticas posibles en esas tierras. Siendo las legislaciones provinciales más restrictivas en torno a esto, que la nacional.

Referencias Bibliográficas

- Achilli, E. (2010) *Escuela, familia y desigualdad social. Una antropología en tiempos neoliberales*. Rosario. Laborde.
- Cabré, P. (2020) Legalmente indígena apuntes para pensar la alteridad santafesina desde una perspectiva multiescalar. *Geograficando* <https://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/>.
- Cardin, L. Relevamiento territorial de los pueblos indígenas; Universidad Nacional de San Martín. Instituto de Altos Estudios Sociales; *Papeles de Trabajo*; 23; 6-2019; 30-49.
- Castelnuovo Biraben, Castilla, M. y Valverde, S. (2019) Movilización, derechos indígenas y antropología en colaboración. *QueHaceres* N°4 <http://revistas.filo.uba.ar>
- CELS *Prórroga de la Ley de emergencia territorial indígena 26160*. <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/09/Pr%C3%B3rroga-Emergencia-Territorial.pdf>
- Dalla-Corte Caballero, G. (2012) *Mocovíes, franciscanos y colonos de la zona chaqueña de Santa Fe (1850-2011). El liderazgo de la mocoví Dora Salteño en Colonia Dolores*, Prohistoria Ediciones, Rosario,
- Garbulsky E y Vicuña Martínez, D (2006) Los Pueblos Originarios hoy. En NÓBILE (ed). *Los Pueblos Originarios. Tomo 1*. En BARRIERA, D (Director). Nueva Historia de Santa Fe. Rosario. Prohistoria-La Capital.
- González, A., Katz, M.et. Al (2019) *Derechos de los Pueblos Originarios y la madre Tierra*. Buenos Aires: Instituto Gino Germani y Clacso.

- Gordillo G. y Hirsch S. (Comps), 2010 *Movilizaciones Indígenas e identidades en disputa en la Argentina*. Buenos Aires. La Crujía.
- Guiñazú, S.(2018) El interjuego entre la normalización estatal y la agencia indígena en la ejecución del relevamiento territorial de comunidades indígenas en Río Negro, Argentina. *Revista Antropologías del Sur*. Año 5 N°9 2018 Pp 155–179.
- Lenton, D., Rodríguez, M. Szulc, A. et al (2019) Apuntes antropológicos sobre pueblos indígenas y violencias en la Argentina Contemporánea. *QueHaceres* N°4 <http://revistas.filo.uba.ar>. ISSN 24084301.
- Ley Provincial N°11078. Año 1993 (Ley Integral de Pueblos Indígenas. Provincia de Santa Fe).
- Ley Provincial N ° 12.086. Año 2002 (Ley adjudicación de lotes y parcelas de islas fiscales a las comunidades aborígenes)
- Vázquez, H. (2000) *Procesos identitarios y exclusión sociocultural. La cuestión indígena en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos.