

# Tenencia precaria de la tierra y políticas públicas en Jujuy, Argentina. Un análisis de los vínculos entre provincia, nación y pueblos originarios

Natalia Borghini<sup>1</sup>

CONICET, IDAES / UNSAM

## Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar las políticas públicas y la legislación nacional y provincial destinadas a garantizar los derechos territoriales de las comunidades indígenas en la provincia de Jujuy. Nos enfocamos en el abordaje de un programa de regularización de tierras implementado en la provincia. Nuestra hipótesis es que esta política novedosa surge como resultado de un cambio en la visibilidad de estos actores a nivel nacional y no por presiones desde la sociedad civil. Los resultados de esta investigación permiten sostener lo anterior, así como comprender el rol y las transformaciones del Estado provincial y las comunidades indígenas en el proceso.

Palabras clave: Argentina, comunidades indígenas, Jujuy, políticas públicas, territorio.

## Abstract

The objective of this work is to analyze public policies and national and provincial legislation, oriented to guaranteeing territorial rights of native communities in Jujuy. We will focus on the management of a program to regularize lands in the province. Our hypothesis is that this novel policy comes from a change in the vision of these actors, nationwide, and not from pressure put on by civil society. The results of this investigation allow us to sustain the foregoing, as well as to understand the role and transformations of the provincial State and the indigenous communities in the process.

Keywords: Argentina, indigenous communities, Jujuy, public policy, territory.

---

1. Correo electrónico: [natborghini@yahoo.com.ar](mailto:natborghini@yahoo.com.ar); artículo recibido el 1 de octubre y aprobado el 3 de noviembre de 2010.

**SIGLAS USADAS**

APG	Asamblea del Pueblo Guaraní
CN	Constitución Nacional
CPI	Comisión de Participación Indígena
Endepa	Equipo Nacional de Pastoral Aborígen
ETO	Equipo Técnico Operativo
FMI	Fondo Monetario Internacional
IJC	Instituto Jujeño de Colonización
INAI	Instituto Nacional de Asuntos Indígenas
Oclade	Obra Claretiana para el Desarrollo
Pratpaj	Programa de Regularización y Adjudicación de Tierras a la Población Aborígen de la Provincia de Jujuy
Renaci	Registro Nacional de Comunidades Indígenas
ReTeCI	Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultu-

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo forma parte de dos investigaciones colectivas<sup>2</sup> en las que participo desde hace cuatro años y donde pretendemos observar los procesos que se desarrollaron en la quebrada de Humahuaca<sup>3</sup> luego de que este territorio fuera declarado Patrimonio de la Humanidad por Unesco en 2003.

Decidí abordar en este escrito la falta de garantías legales en el acceso a la tierra que sufren las comunidades indígenas en dicha provincia. Para esto, analizaré una política estatal implementada a mediados de la década de 1990, la cual fue pionera en la atención de la problemática de la tenencia precaria de la tierra: el Programa de Regularización y Adjudicación de Tierras a la Población Aborigen de la Provincia de Jujuy (Pratpaj).

Tomaré la idea de Oszlak de que «el estado es lo que hace», con lo cual: «Su naturaleza puede inferirse a partir de sus acciones» (Oszlak 1997:4). Para abordar las mismas, tendré en cuenta un programa estatal, ya que, como sostiene O'Donnell, tales acciones pueden entenderse como una respuesta muchas veces contradictoria e irracional a los conflictos que atraviesan a la sociedad (O'Donnell 1984). En este sentido, analizaré las políticas estatales como **cuestiones socialmente problematizadas** por múltiples actores (Oszlak y O'Donnell 1976); es decir, procesos sociales alrededor de un tema en el que distintos actores toman posición de diferentes maneras.

Me parece relevante el análisis de este programa porque representó un cambio en el modo en que apareció la cuestión de los derechos territoriales de los pueblos originarios en la agenda provincial. Esto se tradujo también en una alteración en la propia estructura del aparato estatal de la provincia, al trasladarse la problemática de las tierras indígenas a una nueva secretaría. La hipótesis que guía el trabajo es que el Pratpaj, como política estatal que intentó resolver esta cuestión, alteró la relación entre Estado provincial y pueblos originarios. Para comprender esto analizaré a los actores intervinientes (Estado nacional, Estado provincial, pueblos originarios y abogados de la Iglesia Católica provincial), sus dimensiones (recursos que movilizaron, expectativas que tuvieron y alianzas que se tejieron) y sus vínculos para abordar el modo en que dicha política pública afectó a esos actores y sus relaciones. Analizaré, además, esta política y las interrelaciones que se dan entre los

- 
2. «Comunidad y derecho a la tierra: órdenes jurídicos y procesos culturales silenciados» (UBAC yTS-825) y «Sujetos diaspóricos, orientalismo y racismo. Articulación política de la diferencia cultural desde el "otro interior" y la metrópoli» (IDAES/UNSAM); investigaciones dirigidas por la doctora Karina Bidaseca.
  3. La quebrada de Humahuaca es una región de la provincia de Jujuy ubicada en el noroeste de la República Argentina, en el límite con Bolivia y Chile.

actores como un «proceso social que puede constituirse en privilegiado objeto de análisis para acceder a un conocimiento más informado sobre el Estado y la sociedad latinoamericanas y sus mutuas interrelaciones» (Oszlak y O'Donnell 1976:11).

Asimismo, es fundamental enmarcar este proceso en el contexto de profundas transformaciones en los Estados latinoamericanos en los últimos años respecto a la cuestión indígena. En todos estos países se ha dado un proceso de reconocimiento de la propia diversidad cultural (especialmente en los casos de Bolivia, Ecuador, México, Guatemala, Perú y Argentina), el cual alteró también los modos en que las propias comunidades indígenas se autoidentifican. En este sentido, las transformaciones en la relación entre el Estado y los pueblos indígenas en los últimos años han cambiado también a ambos actores. Siguiendo a Bello, trataré de analizar esto teniendo en cuenta que: «El Estado, con relación a los pueblos indígenas, puede llegar a ser un actor dinamizador de las lógicas internas de la comunidad, y su internación en el ámbito más íntimo de ésta puede afectar profundamente a las formas de organización política y social en que se basan» (Bello 2004:66). Si bien remarco la importancia del reconocimiento de los derechos de las comunidades originarias en el texto constitucional reformado en la Argentina en 1994, también me parece necesario mencionar, como lo señalan Briones *et al.*, que esta aparición de la diversidad y de los derechos indígenas se llevó a cabo como contracara de un proceso de agudización de las desigualdades y de la exclusión vía reformas neoliberales (Briones *et al.* 2007).

Con este estudio espero, entonces, observar el rol que tuvieron y las relaciones que entablaron el Estado provincial, el nacional y los pueblos originarios en la provincia de Jujuy. En este sentido, vale aclarar que la pretensión no es realizar un análisis teórico acerca de la relación entre Estado y pueblos indígenas, ni espero comprender estos vínculos en toda su complejidad, sino que mi objetivo es alumbrar un aspecto de esa relación, a través del estudio de un caso empírico.

Para realizar lo anterior, comenzaré por el análisis del contexto histórico de la provincia en el momento previo al surgimiento de la cuestión. Luego me adentraré en el abordaje específico de esta política pública y mencionaré el estado actual de la cuestión. En las conclusiones intentaré una respuesta respecto a la forma en que los actores involucrados y las relaciones entre Estado y sociedad se vieron alteradas por esta nueva política estatal.

## **EL CONTEXTO PROVINCIAL: ESTRUCTURA SOCIAL Y AGENDA EN EL JUJUY DE LA DÉCADA DE 1990**

Durante la década de 1990 se implementaron importantes reformas en los Estados latinoamericanos al calor de las recomendaciones efectuadas por los organismos internacionales

de crédito, como el FMI (Fondo Monetario Internacional) y el Banco Mundial, presionando a los gobiernos que debían enfrentar enormes deudas con estos. Dichas reformas se apoyaron en el Consenso de Washington e implicaron un gran ajuste estructural, vía achicamiento del gasto y reducción del empleo público y de la intervención social del Estado. Todo esto tuvo un fuerte impacto para las sociedades latinoamericanas, en especial para los sectores más dependientes de la intervención estatal. Estas reformas de primera generación (Oszlak 2006) alteraron no solo el rol de los Estados, sino también sus vínculos con los niveles subnacionales y su propia estructuración burocrática. Según Oszlak, este proceso se consolidó a través de la implementación de privatizaciones, descentralización, desmonopolización, desregulación y tercerización (Oszlak 2006). Esto significó una transferencia de funciones, recursos y poder a ámbitos privados y subnacionales.

El Estado asumió entonces un nuevo rol como regulador de las actividades que antes garantizaba. Ahora bien, estas reformas afectaron a cada Estado y, dentro de los mismos, a cada provincia y municipio de maneras muy diferentes. Según Oszlak, el grado de implementación de las reformas dependió de «a) el poder político de los grupos afectados por las medidas, sea para resistirlas, detenerlas o desviarlas; b) la autoridad legal del gobierno central para imponer las reformas unilateralmente; y c) la capacidad administrativa disponible para ejecutar las modificaciones» (Oszlak 1997:37).

Según Rofman, esto afectó especialmente las finanzas de las provincias más pobres, que debieron enfrentar estos desafíos sin recursos del Estado, en un contexto de caída de sus principales recursos económicos (Rofman 2006). Jujuy fue un claro ejemplo. Desde el momento de su implementación, las políticas neoliberales provocaron en la provincia una crisis de gobernabilidad económica y social que se extendería, diez años después, por el resto del país. Según Lagos y Gutiérrez, la gran vulnerabilidad de la región hizo que las consecuencias se sintieran de modo más rápido y profundo que en el eje agroexportador pampeano (Lagos y Gutiérrez 2009).

En estos años, entonces, se retrajeron las principales actividades económicas locales<sup>4</sup>. En 1991, mediante el Decreto Nacional 2284/91, se desreguló la producción azucarera. Esto generó una mayor tendencia a la concentración: se debilitaron y desaparecieron muchos de los pequeños y medianos cañeros, incorporándose como contrapartida nuevos grupos empresariales extrarregionales. A la concentración se le sumó la mecanización, lo que ge-

---

4. Asimismo, cabe mencionar la situación excepcional que vivió la actividad tabacalera. El gobierno nacional no logró desregular esta actividad gracias a la presión de los productores y a los apoyos locales y nacionales. Además, el Estado provincial era «socio» de la actividad al beneficiarse con los enormes impuestos a su consumo (Lagos y Gutiérrez 2009).

neró mayor rentabilidad, pero también un aumento exponencial del desempleo rural. Esta situación se agravó con el cierre de la mayor industria de la provincia (Altos Hornos Zapla) y con la reactivación de la minería en manos extranjeras, lo que implicó el envío de las ganancias a las casas matrices sin articulación con otras actividades ni reinversión local.

El mercado de trabajo sufrió entonces una fuerte contracción a la vez que una precarización de las condiciones laborales generales. La principal consecuencia de este proceso fue el enorme aumento del número de desocupados, muchos de los cuales migraron a las principales ciudades. Aunque la desocupación y la pobreza habían sido significativas en el período previo, sus niveles aumentaron en la década de 1990. De 2,5% de desocupación y 5,8% de subocupación en 1980, se pasa a 16,4 y 12,6%, respectivamente, a mediados de 1990 (Lagos y Gutiérrez 2009).

Para dar respuesta a esta situación, el Estado provincial se convirtió en principal empleador, pero, al no poseer los recursos para financiar los nuevos puestos, se desataron fuertes conflictos por falta de pagos y nuevas cesantías. Esto se tradujo en un permanente estado de huelga y movilización. Los principales actores de la protesta fueron los trabajadores municipales (liderados por el «Perro» Santillán), provinciales, docentes, ex trabajadores de los ingenios, de la mina Piriquitas, de Altos Hornos Zapla y del recientemente cerrado ferrocarril. Como vemos, las comunidades indígenas (actores clave en el análisis que sigue) no estuvieron entre los actores movilizados en el período previo al surgimiento de la cuestión, en un contexto de enorme visibilidad de la protesta social en la provincia.

Un resultado de esta enorme conflictividad social se vio reflejado en el sistema político provincial. Durante esta década, Jujuy vivió un estado de permanente inestabilidad política, sucediéndose en el poder ocho gobernadores. Esto puede explicarse, por un lado, por la creciente conflictividad social en las calles, pero también, por otro lado, por la falta de acuerdos al interior del partido gobernante (Kindgard 2009)<sup>5</sup>.

Como vimos, promediando la década de 1990, la agenda provincial se encontraba atravesada por el enorme endeudamiento con el Estado nacional, la crisis económico-productiva y

---

5. En esos años se implementa en la provincia una ley denominada «ley de lemas». Gracias a ella cada partido podía presentar varios candidatos en elecciones y todos los votos de cada uno se sumaban para el que consiguiera la mayoría de ellos. Esto convertía a las elecciones en una suerte de interna partidaria desincentivando las coaliciones tanto en el momento de la campaña política como en el propio parlamento. Los ocho gobernadores que se sucedieron en la década fueron elegidos por algunos de los lemas del Partido Justicialista. Como lo analiza Kindgard, la «ley de lemas» desincentivó las coaliciones y acuerdos, generando una situación paradójica en la cual, si bien el Partido Justicialista conservó el poder durante toda la década en la provincia, ninguno de sus representantes elegidos consiguió terminar su mandato (Kindgard 2009).

político-institucional y graves conflictos sociales. El ejecutivo central se comportó con la provincia como lo hicieron los organismos multilaterales de crédito con el Estado nacional, obligando a la firma de pactos fiscales en los que la provincia entregó parte de sus ingresos coparticipables y se comprometió a implementar el paquete de medidas neoliberales a cambio de que se renegociaran sus deudas (Lagos y Gutiérrez 2009; Kindgard 2009). Es fácil advertir la debilidad que sufría el gobierno provincial en sus vínculos, tanto con el Estado nacional como con los movimientos sociales, los cuales lograron derrocar tres gobiernos en diez años.

Ahora bien, es en estos años de aumento de las desigualdades y la exclusión en todos los países latinoamericanos (los cuales en mayor o menor medida aplicaron las políticas neoliberales) que debemos situar, como una paradoja (Briones et al. 2007), la aparición de los derechos de las comunidades indígenas en las agendas de los Estados latinoamericanos.

## LA TENENCIA PRECARIA DE LA TIERRA Y LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

### 1. Análisis histórico de la cuestión en el período democrático

En Jujuy el problema de la tenencia precaria de las tierras estuvo históricamente vinculado al desarrollo económico de sus regiones. El análisis de la legislación provincial nos permite comprender la dinámica desigual de desarrollo en la provincia. El Ramal y los Valles (regiones densamente pobladas donde se asienta la producción tabacalera, los ingenios azucareros y la capital) no presentan irregularidades en el régimen de propiedad de la tierra. Mientras tanto, en Quebrada y Puna se evidencia un vacío legal en el régimen de tenencia de la tierra y una enorme vulnerabilidad socioeconómica.

La primera ley provincial que aborda esta cuestión se sancionó en 1985:

[Esta ley de a]provechamiento e incorporación efectiva a la economía provincial de las tierras públicas de la Quebrada y Puna [tenía como objetivo fomentar el] mejoramiento, subdivisión racional, entrega y aprovechamiento integral, así como la incorporación efectiva a la economía provincial, de las tierras de propiedad pública ubicadas en la Quebrada y Puna. (Congreso de la Provincia de Jujuy N° 4153/85 1985)

La norma planteaba que se debía incentivar el desarrollo local de las poblaciones rurales de esas regiones para evitar el éxodo hacia centros urbanos y para impulsar el regreso de los migrantes. La promoción de actividades agrícolas, ganaderas, industriales y artesanales propias de la zona que aumentarían la posibilidad de trabajo en dichas regiones era el mecanismo que proponía la ley para llegar a sus objetivos. El foco estuvo puesto aquí en

ocupar espacios que se decían «deshabitados» y, principalmente, en contener las migraciones hacia los centros urbanos. El análisis de García Vargas da cuenta de esta tendencia a la concentración de la población en la zona de Valles y del Ramal (García Vargas 2009). A través de esta ley, el Estado provincial tomó posición e instaló como problema la necesidad de generar mecanismos legales de regularización del territorio. Asimismo, se hizo manifiesta la situación de precariedad de la población quebradeña y puneña<sup>6</sup>.

Al año siguiente se reformó la Constitución provincial y el problema del régimen de tenencia de la tierra volvió a emerger. En la carta magna se estableció que la tierra era un bien de trabajo y producción y que «las tierras fiscales deben ser colonizadas y destinadas a la explotación agropecuaria o forestal mediante su entrega en propiedad» (Convención Constituyente 1986: Art. 74<sup>o</sup>). Para esto se previó el dictado de una norma donde se garantizara el interés social a través de la generación de unidades productivas. En el mismo artículo se estableció que las poblaciones beneficiarias serían principalmente los pobladores del lugar «cuando posean condiciones de trabajo y arraigo, las organizaciones cooperativas y quienes acrediten planes de indudable progreso social, como así también idoneidad técnica y capacidad económica [...]» (Convención Constituyente 1986: Art. 74<sup>o</sup>). En este sentido el artículo volvía sobre lo planteado en la ley mencionada anteriormente, al hacer hincapié en la función social de la tierra como una herramienta para el desarrollo. Se privilegiaba así la regularización de la tierra como paso para el «progreso social» y económico. En este sentido, se preveía que el Estado provincial también otorgaría créditos para favorecer la producción local. Ahora bien, aunque el tema de la precariedad en el acceso a la tierra esté problematizado en la carta magna, las comunidades indígenas aún no se constituyen en sujetos de derecho para la provincia, ni se reconocen en la Constitución sus derechos posesorios sobre los territorios ocupados ancestralmente.

En el proceso descrito hasta ahora, es el Estado provincial el que fue delineando la cuestión de la tenencia precaria de la tierra, enmarcándola dentro de la problemática socioeconómica de la provincia. Se resaltaba, en la legislación, la necesidad de poner las tierras en el mercado para garantizar la producción en regiones con altos índices de pobreza y desocupación. Por otro lado, el Estado nacional no tuvo, hasta ese momento, injerencia en este tema. En relación con la actuación de los pueblos originarios, no se desarrollaron, durante esos años, reclamos de trascendencia pública que lograran alterar esta configuración. Esto nos habla de un bajo nivel de recursos de las comunidades indígenas para instalar su problemática en la agenda estatal.

---

6. De hecho, en 1988 se promulga la Ley 4362/88 que declara la «[s]ituación de emergencia agraria de los departamentos de Quebrada y Puna [y la a]dopción de medidas especiales» (Congreso de la Provincia de Jujuy 1988a). Esto evidencia que la situación en dichas regiones seguía siendo conflictiva, aunque en sus medidas concretas no se planteaba el problema de la tenencia precaria de la tierra.

En ese mismo año, a través de la Ley Provincial N° 4394, se instituyó el primer órgano encargado de regularizar la situación de las tierras fiscales en la provincia. El Instituto Jujeño de Colonización (IJC), dependiente del Poder Ejecutivo provincial<sup>7</sup>, a través del Ministerio de Economía tenía como función entregar la propiedad de tierras fiscales –y regularizar jurídicamente situaciones de hecho en Quebrada y Puna– con el fin de que estas sean incorporadas a los procesos productivos forestales y/o agropecuarios. Este instituto tenía facultades para decidir acerca de la propiedad de todos los terrenos fiscales –tanto los provinciales como los nacionales que se transfirieran por convenio–, salvo aquellos que la provincia estimara necesarios de ser protegidos como reservas naturales. En todos los casos, la entrega de tierras estaba prevista a través del pago del valor que estimara el IJC y en los plazos que el mismo determinara<sup>8</sup>. Respecto a las comunidades originarias, esta ley reconocía explícitamente sus derechos sobre la tierra que habitan ancestralmente e imponía el otorgamiento del título de propiedad como «una reparación a sus legítimos derechos».

Podemos decir entonces que la citada norma marcó un cambio en la acción del Estado provincial frente a la situación de tenencia precaria de la tierra en la provincia, ya que alteró el aparato estatal al crear un organismo especial con el objetivo de solucionar esta situación. También es importante porque en su texto se hicieron manifiestas las dificultades que generaban estas condiciones de vulnerabilidad jurídica, principalmente en las regiones de Quebrada y Puna, ocupándose no solo de incentivar la producción en terrenos ociosos, sino también de solucionar la vulnerabilidad de la población que no poseía títulos de dominio. En este sentido, la norma establecía la participación de los interesados en el proceso, la publicidad necesaria para garantizarlo y la ayuda técnica, jurídica y de recursos por parte del Estado. Como primera medida, entonces, se estableció que:

En áreas en que los defectos de estructura de tenencia sean únicamente debidos a la indeterminación de los inmuebles o la falta de Títulos de Propiedad en tierras con antecedentes posesorios probados, la Autoridad de Aplicación promoverá su saneamiento por medio de común acuerdo formal entre colindantes, a cuyo efecto, prestará asesoramiento técnico y jurídico, para la determinación de las unidades parcelarias consensuadas y la adjudicación de los respectivos Títulos de Propiedad, de acuerdo con los antecedentes y ocupación efectiva de la tierra.  
(Congreso de la Provincia de Jujuy 1988b)

- 
7. El Poder Ejecutivo de la provincia es el encargado de elegir a tres de los cinco representantes del Consejo de Colonización que dirige al organismo y, entre estos tres, al presidente.
  8. «Dichos montos y plazos estarán armonizados con los resultados económicos de las posibles alternativas de explotación que determine como factible el Órgano de Aplicación» (Congreso de la Provincia de Jujuy 1988b).

Ahora bien, aunque en el texto de la norma se reconoce el derecho de las comunidades indígenas, hasta ese momento el Estado provincial no vinculó el derecho a la propiedad comunitaria –forma en la que muchas de las poblaciones originarias usan y habitan la tierra– como una dimensión relevante de la cuestión.

A mediados de la década de 1990, el Estado nacional incorporó en su agenda la problemática de los derechos de los pueblos originarios a los territorios que ocupan ancestralmente, en consonancia con los cambios producidos en muchos países latinoamericanos. Como lo señala Bello, en los últimos años en Latinoamérica los Estados han reconocido a sus poblaciones indígenas y una muestra de esto ha sido la creación en muchos de ellos de «aparatos institucionales, fondos y leyes que organizan y proponen políticas públicas y sociales destinadas a los pueblos indígenas» (Bello 2004:68)<sup>9</sup>. Aylwin remarca la importancia de la incorporación de los derechos de los pueblos indígenas en las reformas constitucionales de «Panamá (1971), Nicaragua (1986), Brasil (1988), Colombia (1991), El Salvador (1992), Guatemala (1992), México (1992), Paraguay (1992), Perú (1993), Argentina (1994), Bolivia (1994) y Ecuador (1991, 1998)» (Aylwin 2002:15).

He abordado el análisis de los cambios en el Estado argentino en otro trabajo (Borghini 2009) y solo pretendo mencionar aquí la posición que tomó el mismo, a través de su legislación, en relación con esta cuestión. En 1994 se reformó la Constitución Nacional reconociéndose, por primera vez, los derechos de los pueblos originarios, convirtiendo a los mismos, en forma colectiva y a sus miembros de manera individual, en sujetos de derecho. El Art. 75º, inc. 17 estipula dentro de las atribuciones del poder legislativo, la de:

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 afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones. (Convención Constituyente 1994: Art. 75º, inc. 17)

---

9. «Costa Rica creó la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (1992); Chile, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) (1993); Ecuador, el Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (CONPLADEIN) (1997) y el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) (1998); Panamá, el Consejo Nacional de Desarrollo Indígena (CNDI) (2000) y la Comisión Permanente de Asuntos Indígenas de la Asamblea Legislativa (2000); Venezuela, la Comisión Permanente de Pueblos Indígenas de la Asamblea Nacional (2000) y la Comisión Nacional de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas (2000); Bolivia, el Ministerio de Asuntos Campesinos, Pueblos Indígenas y Originarios (MACPIO)» (Bello 2004:68).

Ahora bien, este proceso, a diferencia de lo que ocurría en muchos países latinoamericanos, no fue resultado de una presión desde abajo hacia arriba. En la reforma de la Constitución en Brasil, los movimientos sociales tuvieron una influencia decisiva participando activamente en la constituyente (Álvarez 1993). También en Chile, Ecuador, Guatemala y México las poblaciones indígenas se estaban levantando en luchas por la reivindicación de sus tierras «no solo como base de sustentación económica, sino también como fundamento de su identidad, sus sistemas de vida y, sobre todo, sus proyectos de autonomía» (Bello 2004:94). En Argentina, en cambio, no se dio ese proceso de participación desde la sociedad civil en el texto constitucional. Esto nos muestra que el grado de movilización y de recursos con que contaban los pueblos originarios en nuestro país a mediados de la década de 1990 era aún débil.

Una de las principales transformaciones en los derechos de las comunidades originarias en la Constitución argentina es que antes de la reforma estos eran otorgados a las comunidades indígenas, mientras que, a partir de ese momento, el Estado reconoció a estos actores como preexistentes. De esta manera se garantizó el respeto a sus prácticas, su cultura y las tierras que habitan ancestralmente. Una consecuencia importante fue la modificación de los criterios de la Ley 23.302 de 1985, que creó el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). En su Resolución 4811 de 1996, el INAI sostiene que:

[...] no parece compatible el respeto a la identidad histórica de las comunidades indígenas [reconocido en la Constitución Nacional de 1994] con la imposición de formas asociativas propias de la sociedad moderna [que establecía la Ley 23.302] y ajenas a las tradiciones y pautas de organización que cada comunidad se ha dado a lo largo de su historia. (INAI 1996)

Si bien el reconocimiento de la personería jurídica de las comunidades que se identifican como indígenas les permite reclamar sus derechos frente al Estado, este procedimiento ha generado, en algunos casos, fragmentación entre distintas comunidades y un cambio en sus modos de identificación<sup>10</sup>. Según mencionaba un representante indígena: «[...] hay muchos conflictos internos. La propuesta nuestra era hacer comunidades grandes, de amplios territorios, por ejemplo la Comunidad Aborigen de la Puna de Tumbaya. Pero lo que han hecho es hacer la Comunidad El Angosto, comunidad acá, comunidad allá, nos han fraccionado totalmente» (entrevista a un representante de la Comisión Aborigen de Jujuy, 2009).

## 2. Surgimiento del Pratspaj

Es en el contexto de aparición de los pueblos originarios y de los derechos territoriales de las comunidades indígenas en el texto constitucional que se enmarcó el surgimiento del Pratspaj.

---

10. Para un análisis en profundidad de este proceso, ver Bidaseca *et al.* 2008.

Si bien el IJC había sido creado en el año 1988, recién en 1996 el tema de los pueblos originarios resurgió nuevamente desde el Estado provincial, pero de manera novedosa. En ese año se firmó el acuerdo que dio origen al Pratspaj como programa de regularización de tierras, primero en su tipo para la provincia, destinado a la población indígena.

Como vimos a lo largo del trabajo mencionado (Borghini 2009), hasta ese momento no se habían sancionado leyes ni diseñado políticas públicas dirigidas específicamente a esta población en la provincia. En este sentido es necesario recordar, como sostiene Gabriela Karasik, que históricamente se reprodujeron en Jujuy discursos legitimantes de las relaciones sociales que permitieron fundar un pasado común, una historia que delineó las bases de la identidad provincial, negando, en el mismo proceso, a su población indígena (Karasik 1994). En estos relatos se presentó la apropiación de la tierra por parte de los próceres de la Independencia como un momento fundacional que invisibilizó la antigua posesión de los pueblos originarios. Esto se tradujo en una eliminación de la población indígena, tanto en los discursos políticos como en la legislación. Todo esto nos lleva a plantear que las transformaciones en el vínculo entre la provincia y las comunidades indígenas deben comprenderse a la luz de los cambios a nivel nacional.

El convenio que instaura el programa fue firmado por el gobierno nacional (a través del INAI) y la provincia, quedando aprobado mediante la sanción de la Ley Provincial N° 5030 en el año 1997 (Congreso de la Provincia de Jujuy 1997). A través de la misma, el primero se comprometió a efectuar el financiamiento y a realizar el control del programa. En su texto se estableció el «otorgamiento de un subsidio no reintegrable, en favor de la Provincia, de un millón quinientos treinta y ocho mil ciento ochenta y cinco pesos (\$ 1.538.185,00)» para regularizar con esa suma la situación dominial de las comunidades aborígenes de la provincia que habitaban ancestralmente sus territorios en 1.238.300 hectáreas fiscales rurales y 15.583 parcelas fiscales urbanas de los departamentos de la Puna, Quebrada y los de Valle y Santa Bárbara. El programa fue un hito no solo porque se propuso implementar los derechos territoriales de las comunidades indígenas, sino también porque obligó a la provincia a modificar la forma en que se otorgaban las personerías jurídicas que las convertía en sujetos de derecho. Como vimos, a través de la Resolución 4811, el INAI había modificado los requisitos para el reconocimiento de las mismas y había obligado a crear una base de datos de todas las comunidades del país. Ahora bien, muchas provincias se resistieron (y se resisten aún hoy) a unificar sus registros, ya que esto implica perder el poder de otorgar reconocimiento a la identidad de las comunidades. En el caso de Jujuy, la firma del Pratspaj estableció como requisito para su implementación la unificación de los registros en el organismo nacional encargado (Renaci), lo que generó un mecanismo más impersonal que permite una mayor transparencia y menor discrecionalidad en el cumplimiento de este derecho.

Vemos que, al igual que sucedió con el reconocimiento de sus derechos en la Constitución nacional, en el proceso de discusión y diseño de esta política pública tampoco participaron las comunidades indígenas. Si recordamos que el primer paso para acceder a tales derechos es la obtención de la personería jurídica, un dato que da cuenta de la poca movilización de estos actores en esos momentos es el bajísimo número de comunidades que habían tramitado su personería jurídica en la provincia en esos años. De las 208 comunidades que poseían personería jurídica en el año 2008, tan solo cuatro habían sido reconocidas antes de la firma del convenio en diciembre de 1996 y no será hasta 1999 que el número de personerías jurídicas aumente enormemente<sup>11</sup>. Esto está íntimamente vinculado con el proceso que se abre luego de la firma del convenio. De los anteriores datos podemos concluir que la cuestión se reinstaló desde arriba, por parte del Estado provincial y nacional, y no como respuesta a una movilización social. Entonces la pregunta que nos hacemos es: ¿por qué en una provincia que no incorporaba en su agenda a las comunidades indígenas, ni sus problemáticas, se realizó una política pública tan activa a favor de sus derechos? El análisis de algunas cláusulas del convenio y del rol que jugaron los encargados nacionales y provinciales en la implementación de la misma nos da algunas pistas para comprender este proceso.

Un hecho que llama la atención en el convenio fue el órgano designado para implementar el plan. No se conformó a estos fines un organismo encargado de la problemática indígena, sino que fue el IJC, el mismo que se ocupaba de la entrega individual de tierras hasta el momento, el que llevó adelante las negociaciones para la firma del Prapaj –según relataron funcionarios del INAI que pudimos entrevistar– y el que recibiría los fondos nacionales para hacerse responsable de la ejecución del mismo. Otro punto controversial del convenio fue acerca de cómo debían realizarse las escrituras de los títulos de dominio de los terrenos. En el Art. 2º se establecía la posibilidad de que las comunidades eligieran si realizarían la titulación en forma individual o comunitaria. Asimismo, en caso de que optaran por títulos comunitarios, el Art. 3º establecía como requisito la aprobación de la entrega de los títulos comunitarios por ley provincial en cada caso. Claramente estas restricciones desincentivaban el pedido de títulos comunitarios.

Para comprender las implicancias de esto, es necesario que volvamos a mencionar que en esos años la provincia se encontraba atravesando una grave crisis social y económica. En este sentido, nos parece que la entrega de títulos individuales en el contexto señalado podría haber generado una puesta en comercio de los terrenos, los que serían comprados

---

11. En 1995 se entregó una sola personería jurídica; en 1996, tres; en 1997, siete; en 1998, cuatro. Luego se realiza un salto gigantesco, entregándose 48 y 32 personerías jurídicas en 1999 y 2000, respectivamente (datos otorgados por el INAI).

a una población con muy bajos recursos y enormes necesidades a muy bajo precio. Este análisis nos permite sostener que la intención de entregar títulos en forma individual tuvo que ver con el objetivo que venía persiguiendo la provincia de generar unidades económico-productivas individuales. Es decir, no solo no habría ayudado a las comunidades que habitaban ancestralmente esos territorios (objetivo que se planteaba como primordial en dicha política), sino que podría haber ayudado a que perdieran sus posesiones.

### **3. El desarrollo de la cuestión: cambios en los actores y sus vínculos**

Analizaremos ahora el rol que tuvieron los actores involucrados (los encargados del plan de la provincia, del gobierno nacional, las comunidades de pueblos originarios y los abogados de la Iglesia de la provincia) a lo largo de la implementación del programa. En el primer período, se desarrolló una etapa de formación en la que viajaron miembros del IJC y técnicos del INAI, así como abogados de la Prelatura de Humahuaca (Endepa y Oclade) hacia las comunidades para explicar de qué se trataba el programa y para asesorarlos.

Desde ese momento se hicieron visibles dos formas de encarar la problemática de las tierras. En entrevistas que realizamos a abogados de la Iglesia, representantes de comunidades indígenas y técnicos del INAI, ellos nos contaron que en los primeros años los responsables del IJC viajaban a las comunidades intentando explicar las ventajas de pedir los títulos en forma individual. Frente a esto, se generó una alianza entre los encargados del programa del INAI y algunos de los abogados de la Iglesia que trabajaron fuertemente en el asesoramiento de las comunidades en sus derechos. Esta situación generó una enorme confusión y desconfianza entre las comunidades y la parálisis del programa.

Luego de años de inacción por parte del gobierno provincial, en el 2000 las comunidades indígenas realizaron una fuerte movilización para reclamar la puesta en práctica del plan. Este reclamo público debe ser leído a la luz del proceso de formación y organización que se dio en esos años en toda la República Argentina como consecuencia del reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas en el texto constitucional de 1994. Después de este avance en materia jurídica, en todo el país aumentó enormemente el número de personerías jurídicas reconocidas a las comunidades indígenas.

En particular en la provincia de Jujuy, como lo señala Gabriela Karasik, la etnicidad aparece con fuerza en las reivindicaciones sociales a través de la organización de comunidades indígenas como forma de acceso a los derechos territoriales reconocidos en la Constitución y gracias a las políticas públicas llevadas a cabo por el INAI (Karasik 2005). Asimismo, creemos que fueron importantes también los viajes de los abogados y técnicos del INAI y de la Iglesia local en el marco de este programa. Para el año 2000 las comunidades indígenas

en la provincia habían conseguido mayores recursos y un alto nivel de organización<sup>12</sup>. En ese año se organizó el Foro de Comunidades Aborígenes de la Provincia de Jujuy, impulsado por la Iglesia, que tuvo gran participación de comunidades indígenas. La dinámica de este tipo de encuentros consistió en reuniones de las organizaciones, donde participaron también funcionarios invitados y se emitieron partes de prensa. Este proceso implicó una fuerte presión al Estado provincial y nacional a través de numerosas movilizaciones a la capital provincial para exigir a los legisladores que se reflatara el programa de tierras. Así, por primera vez en la provincia, los dirigentes indígenas fueron escuchados y participaron de reuniones con diputados provinciales (Endepa-MEDH 2003).

En nuestras entrevistas a pobladores locales, un delegado municipal reconoció también las distintas lógicas dentro de la provincia y el impulso del programa gracias a la movilización indígena en el año 2000:

El tema de tierras en cuanto a las mensuras, a los títulos de propiedad de las comunidades, la verdad es que hubo muchas trabas. Había dos organismos paralelos. Por un lado la provincia y por el otro el Instituto de Colonización. Cada uno con su ley y acciones distintas, entonces se paró muchísimo. Pero hubo mucho reclamo y movilización de las comunidades y yo creo que deben ser muy pocas las que han quedado sin los títulos. El programa alcanzó a bastantes [...] con su lentitud, defecto y todo, pero son muy pocas las comunidades que faltan regularizar la situación dominial. En Purmamarca, los abuelos, los ancestros son poseedores de las tierras, muchas veces se ha hecho en contra de la provincia porque había un vicio legal. Pero no todos los casos son iguales. Los que deben haber quedado postergados son los que todavía no están conformados como comunidades. (Entrevista a un delegado municipal jujeño, 2009)

Asimismo, algunos representantes indígenas entrevistados nos mencionaron el año 2000 como el de mayor impulso a la organización. Ellos analizan críticamente el proceso al hacer hincapié en que la organización en comunidades indígenas con personería jurídica se hizo con el objetivo de obtener los títulos de tierras y sin un reconocimiento identitario previo:

[...] es por la necesidad de las tierras, de acceder a créditos, subsidios, becas. Todo hace que la gente se defina [...] en un sentido más especulativo que sentimental. La especulación hace que la gente busque la organización. Por eso hay que emprender un proceso de concientización, qué es ser aborígen, qué necesidad hay alrededor de eso. Porque hay un montón de contradicciones [...]. (Entrevista a un representante de una comunidad aborígen de Jujuy, 2009)

---

12. Como vimos, en los años 1999 y 2000 se dio un gran aumento en el reconocimiento de personerías jurídicas.

Como vemos, el proceso de organización indígena en la provincia fue complejo y se dio de manera particular en cada caso; además, en muchas oportunidades estuvo atravesado por las políticas de tierras que se impulsaron desde el gobierno nacional.

Como resultado de estas movilizaciones, se consiguió la firma de un protocolo adicional, aprobado por Ley Provincial N° 5231/2000 (Oyharzábal 2005). En el mismo se modificaron puntos clave que obstaculizaban el desarrollo del programa. Por un lado, se modificó la forma de escrituración alternativa que preveía el Pratspaj, decidiéndose que los fondos que enviara el gobierno nacional para reactivar el programa solo podrían destinarse a las titulaciones comunitarias. Asimismo se modificó el artículo 3°, referido a la necesidad de sancionar una ley en cada caso de escrituración comunitaria, estableciéndose que dichos títulos deberían «ser tramitados por ante la Escribanía de Gobierno de la Provincia. Las restricciones al dominio emergentes del Art. 75°, Inc. 17 de la Constitución Nacional, deberán ser inscriptas en el Registro Provincial de la Propiedad de Inmuebles, mediante atestación marginal» (Art. 3°; Pratspaj 2000). Otro cambio cualitativo en el texto del protocolo fue la modificación en la estructura de la unidad ejecutora del programa. En el convenio inicial (de 1997) se establecía que el Ministerio de Economía debía incorporarse «a la Comisión Interministerial de Coordinación y Control de Gestión, creada por el Decreto N° 3059, así como el IJC formará parte de la Unidad Ejecutora Interdisciplinaria establecida en dicho cuerpo legal» (Congreso de la Provincia de Jujuy 1997: Art. 4°). En el protocolo incorporado en el año 2000, este artículo fue derogado y en el Manual Administrativo Financiero del Pratspaj, editado en 2001, se definió a la unidad ejecutora del programa como un cuerpo colegiado integrado por el secretario de desarrollo social de la provincia, un diputado provincial por el justicialismo, un diputado provincial por la alianza, un representante del Estado nacional-INAI, el Equipo Técnico Operativo (ETO), funcionarios provinciales y una Comisión de Participación Indígena (CPI)<sup>13</sup>.

Según Oszlak, el aparato estatal es el resultado del proceso histórico en el que el Estado actúa frente a los distintos conflictos presentes en la sociedad (Oszlak 2006). Su acción, entonces, provoca alteraciones en la propia estructura estatal, las cuales pueden materializarse en el surgimiento –y/o eliminación– de organismos y en cambios al interior de instituciones existentes o en las relaciones entre estas y el resto de la burocracia. En este

---

13. En el manual se establece que la CPI estará integrada por dos representantes de la Iglesia Católica (Prelatura de Humahuaca –Monseñor Olmedo– y Prelatura de San Salvador de Jujuy –Monseñor Palentini–) y representantes de los pueblos originarios de la provincia: uno por Yavi, uno por Santa Catalina; uno por Cochinocha y Rinconada; uno por Tilcara, Valles, Valle Grande, Tumbaya y Manuel Belgrano; uno por Humahuaca; un representante del pueblo Atacama de Susques; uno de la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) y uno de la Comisión Mburuvicha (Pratspaj 2001).

sentido, la movilización y organización de las comunidades indígenas no solo reinstaló el tema problematizando aspectos del mismo que habían sido olvidados en el período de surgimiento del programa, sino que también afectó la estructura del Estado provincial. El organismo encargado de ejecutar el programa dejó de ser el IJC y se trasladaron sus funciones y los fondos nacionales al ETO, dependiente de la Secretaría de Derechos Humanos de la provincia. De esta manera, se dejó de pensar en la cuestión de la tenencia precaria de la tierra en las regiones de Quebrada y Puna como una problemática de colonización de tierras ociosas y abandonadas para orientarse a impulsar el crecimiento económico. A partir de este nuevo proceso, la cuestión apareció en el espacio público como la necesidad de reconocer los derechos de las comunidades indígenas al territorio, lo cual, como vimos, trasciende lo puramente económico y tiene que ver también con su propia identidad (Bello 2004; Briones *et al.* 2007). Esto fue también novedoso para las instituciones estatales de la provincia, ya que por primera vez los dirigentes indígenas participaron directamente de la implementación de un programa nacional destinado a la regularización dominial de sus territorios. Todos estos cambios en los aparatos del Estado dan cuenta entonces de las transformaciones en la orientación de esta política pública y en la relación entre Estado y sociedad.

Como vemos, el proceso fue muy intenso y de grandes cambios para las comunidades indígenas, tanto en sus formas organizativas y en sus construcciones identitarias como en el rol de sus dirigentes, en las alianzas que establecieron con los funcionarios nacionales y abogados provinciales y en su estatus de sujetos de derecho. Sin embargo, no tuvo como consecuencia grandes cambios en cuanto a la entrega de títulos ya que las escrituras siguieron sin hacerse efectivas en la mayoría de los casos. Según el informe presentado por el ETO de Jujuy en 2007, para el año 2003 se habían iniciado gran cantidad de trámites solicitando los títulos, pero tan solo dos habían sido terminados con escritura y únicamente uno había obtenido la firma del decreto del ejecutivo provincial, encontrándose a la espera de escrituración. Algunos abogados que acompañaron el proceso y miembros del INAI sostienen que el ETO provincial dinamizó los trámites técnicos y realizó las mensuras solicitadas y que los títulos no se entregaron debido a que los expedientes quedaban detenidos en el Registro Inmueble sin resolución.

Ante esta situación, la CPI presentó un recurso de amparo en el año 2003 solicitando que se reanuden los trámites y denunciando la lentitud y obstaculización del programa que recibía fondos nacionales. También denunciaron que en tierras reclamadas por las comunidades indígenas se estaban realizando entregas de títulos individuales por parte del IJC. De esta manera apareció en el espacio público la contradicción que atravesaba al Estado provincial. Por un lado, se seguía impulsando la entrega individual a través del

IJC, mientras que, por otro lado, por ley debía hacerse entrega de los títulos comunitarios reclamados por las comunidades.

Hasta el año 2006 la situación se mantuvo sin cambios, con poquísimo movimiento en la entrega de títulos y sin respuesta al recurso interpuesto por la CPI. Ese año, el 2 de mayo, el Tribunal Contencioso Administrativo de Jujuy falló a favor del amparo presentado por los integrantes de la CPI, condenando al gobierno provincial:

[...] para que mientras subsistan los trámites pertinentes se abstenga de entregar en propiedad a particulares, (sean miembros del pueblo aborigen o terceros) las tierras afectadas para la entrega a las comunidades aborígenes de los departamentos de Cochinoca, Yaví, Tumbaya, Rinconada, Santa Catalina, Susques, Humahuaca, Tilcara, Santa Bárbara y Valle Grande, otorgándosele el término de quince meses para que complete los trabajos y demás gestiones previos a la definitiva transferencia de las mismas en propiedad a las comunidades aborígenes allí asentadas. (Tribunal Contencioso Administrativo de Jujuy 2003)

La respuesta del gobierno provincial fue apelar dicha sentencia presentando un recurso de inconstitucionalidad. Las comunidades indígenas de la provincia reaccionaron de inmediato realizando una enorme manifestación popular que dieron a conocer como el «Segundo Malón de la Paz». Este nombre hacía referencia a la enorme movilización que partió desde Abra Pampa hacia la ciudad de Buenos Aires en 1946, donde miembros de comunidades indígenas marcharon reclamando el derecho a sus tierras. Sesenta años después, el reclamo se repetía ante la falta de soluciones en la misma problemática. 120 comunidades marcharon desde varias columnas, caminando cerca de un día y medio hacia Purmamarca, donde se reunieron y decidieron cortar las rutas nacionales N° 9 y N° 52. Varios diarios (nacionales y provinciales) dieron cuenta de esta situación. Tanto en el sitio web de *Página 12* como en el del diario *La Nación* informaron que hasta ese momento, a diez años de iniciado el programa, se habían entregado tan solo siete títulos de tierras (*Página 12* 2006; *La Nación* 2006). Luego de tres días, el gobernador Fellner se acercó hasta el corte y firmó un acuerdo donde se comprometió a cumplir los plazos de entrega establecidos en la sentencia de 2006 y donde

[...] se decidió conformar comisiones mixtas, integradas por funcionarios y aborígenes, para hallar soluciones en torno de problemáticas planteadas por las comunidades, atinentes a temas de minería y de distintas acciones destinadas a conservar la quebrada de Humahuaca, declarada Patrimonio de la Humanidad por la Unesco. (*Página 12* 2006)

El avance generado luego en el programa fue enorme. Según el informe N° 69 de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación, de noviembre de 2006, se solicitó al INAI la entrega de las cuotas 5 y 6 para dar cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia de 2006 del Tribunal Contencioso Administrativo (Honorable Cámara de Senadores de la Nación 2006). Gracias a los recursos que continuó enviando el gobierno nacional se pudo avanzar entonces en la entrega de escrituras. Si volvemos a observar los resultados del informe emitido por el ETO provincial, en lo que va del año 2006 al 2007, se escrituraron 33 títulos de propiedad comunitaria en el marco del programa.

Creemos que este viraje en la acción política del gobierno provincial fue el resultado del proceso de transformación que vivieron tanto las comunidades indígenas como el Estado provincial desde el momento en que se inicia la política en 1996. Como vimos, a partir de la firma del convenio que da origen a este novedoso programa, las comunidades indígenas en la provincia lograron un mayor nivel de organización y recursos. Asimismo, el Estado provincial sufrió cambios que le permitieron incorporar la problemática indígena en su agenda y en sus instituciones. Ahora bien, si creemos que el Estado no es un actor monolítico y que se encuentra atravesado por conflictos y disputas, debemos decir que siguen apareciendo contradicciones en sus políticas hacia la población indígena que nos impiden poder prever sus formas de resolución. En el caso que estamos analizando, el fallo del Tribunal Contencioso Administrativo, así como la tarea realizada desde la Secretaría de Derechos Humanos de la provincia, junto con el INAI y la movilización de las comunidades indígenas, se logró que el programa se pusiera finalmente en funcionamiento, aunque, como vimos, esto se dio como resultado de luchas y negociaciones entre estos actores y no es un tema que esté cerrado actualmente.

### **EXCURSUS: BREVE ANÁLISIS DEL ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN**

En paralelo a este proceso, se sancionó en 2006 la Ley Nacional 26.160 de emergencia de la propiedad comunitaria indígena. El INAI impulsó este proyecto a la vez que lo sometió a consulta del CPI nacional, recibiendo su aval en el Primer Encuentro Nacional de CPI. Esta ley declara la emergencia «en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país [...] por el término de 4 (CUATRO) años», estableciéndose entonces, en dicho plazo, la suspensión en la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos cuyo objeto sea el desalojo o la desocupación de las tierras (Congreso de la Nación 2006). La norma instituye al INAI como organismo responsable de su cumplimiento, para lo cual este debe realizar el relevamiento técnico-jurídico-catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por comunidades indígenas con personería jurídica, creando un fondo especial para realizar estas tareas.

Esta ley reconoce la situación de emergencia y extrema vulnerabilidad en que se encuentran los pueblos originarios en nuestro país como resultado de la ausencia de planes de regularización de tierras. De hecho, en 2009 se decidió prorrogar dicha ley debido a que la mayoría de las provincias se encontraban fuertemente demoradas en el relevamiento territorial respecto a los plazos que establecía la norma.

Para dar cumplimiento a la medida, el INAI creó el Programa Nacional Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (ReTeCI), Ejecución Ley 26.160, aprobado por Resolución N° 587 de 2007 (INAI 2007). En el surgimiento del ReTeCI se desarrolló una experiencia muy rica para las comunidades indígenas del país, ya que los miembros del CPI nacional participaron activamente en la elaboración del mismo, pudiendo exponer sus puntos de vista acerca de la problemática de tierras. Un dato muy interesante es que se decidió tomar al Pratepaj como una de las tres experiencias sobre las cuales basar la metodología del plan<sup>14</sup>. Esto da cuenta de la importancia que tuvo a nivel nacional el proceso abierto en Jujuy.

Ahora bien, este programa nacional presenta ventajas y desventajas para la población indígena de la provincia de Jujuy. Por un lado, se mantuvo el reconocimiento al derecho a la participación de los pueblos originarios en la elaboración, ejecución y seguimiento del programa, cuestión que se había convertido en una reivindicación nuclear para las comunidades indígenas de la provincia desde sus primeros encuentros en el año 2000. Por otro lado, el ReTeCI tiene como objetivo realizar el relevamiento de la situación dominial de las tierras ocupadas por la población indígena en el país para luego trazar y proponer líneas de acción según cada caso; es decir, se espera realizar un estudio y un registro para lograr un estado de la cuestión que permita trazar estrategias a futuro para la entrega de títulos dominiales. En este sentido, la provincia de Jujuy se encuentra varios pasos adelantada respecto a esta situación. Esto sucede porque, con la firma del Pratepaj, Jujuy ya estaba realizando entrega de títulos de tierras, mientras que la norma del ReTeCI establece que debe hacerse un relevamiento, lo cual es novedoso y positivo para el resto de las provincias de Argentina, pero supone un paso hacia atrás respecto a la situación en la que se encontraba Jujuy.

Con relación al Pratepaj, en el momento actual muchos de los expedientes iniciados no han sido terminados. En algunos casos hay demoras en la finalización de los trámites

---

14. Las otras experiencias son, en Neuquén: la Defensa y Reivindicación de Tierras Indígenas (UNC-APDH, 1996), financiada por INAI, y en Salta: LHAKA HONHAT. Estudio cartográfico de la ocupación y uso de tierras. Comunidades Indígenas en los lotes fiscales 14 y 55 y Base de Datos de los Pueblos Indígenas del Chaco Salteño. INAI-ASOCIANA, 2002.

presentados que tienen que ver con conflictos entre distintas comunidades, en otros casos existen problemas al interior de algunas comunidades o controversias con terceros privados en la delimitación de los terrenos. La resolución de estas situaciones no fue prevista por el programa, lo que genera un vacío legal y político en el acceso a la tierra para muchas comunidades. En este sentido, el ReTeCl puede ser útil en la búsqueda de respuestas a los conflictos irresueltos por el Praspaj, fundamentalmente en aquellos casos en que las comunidades están asentadas o limitan con tierras privadas. Ahora bien, en octubre de 2009, varias organizaciones indígenas de la provincia (entre ellas la Red Puna) volvieron a marchar cortando la ruta N° 9 en La Quiaca, exigiendo los títulos comunitarios de acuerdo a las mensuras acordadas y especialmente se solicitó que no se imponga la inclusión del «radio urbano» en los planos de mensuras oficiales de sus territorios (Pregón 2009). Al corte se presentaron miembros del gobierno provincial, de Fiscalía de Estado, el secretario de derechos humanos y el director de inmuebles. Como resultado de las negociaciones, los funcionarios provinciales y los representantes de las comunidades firmaron un acta de acuerdo donde se estableció que cada comunidad sería la encargada de decidir la cantidad de hectáreas que se destinaría al radio urbano y se destrabarían los trámites iniciados.

En estos días, la Red Puna volvió a manifestarse a través de un informe de prensa donde se explicó que desde el gobierno se rechazaron las mensuras realizadas luego del acuerdo firmado en 2009, ya que les exigen destinar el 6% del territorio al tejido urbano. Desde esta organización se sostiene que el gobierno quiere apropiarse de las mejores tierras: «Para hacer negocios turísticos y mineros. Para controlar nuestros territorios. Quien se quede con las mejores tierras, controla el territorio» (Periódico Lea 2010). También se denuncia que el IJC continúa enviando técnicos a las comunidades que ofrecen la titulación individual de sus tierras. En el comunicado, la Red Puna sostiene que, en caso de que no sea cumplido lo acordado en 2009, volverán a movilizarse en los próximos días.

## ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

A lo largo de este trabajo hemos intentado mostrar las transformaciones que se sucedieron en la cuestión de los derechos territoriales de las comunidades indígenas de la provincia de Jujuy. Podemos decir que, antes del reconocimiento de estos derechos en la Constitución nacional de 1994, la provincia no había sancionado leyes, ni diseñado políticas que tuvieran a las comunidades indígenas como sujetos de derecho.

Asimismo, creemos que el Praspaj no nació como un intento de la provincia de garantizar los derechos reconocidos a las comunidades indígenas. De acuerdo a lo planteado aquí, podemos concluir que el proceso estuvo atravesado por dos lógicas desde su origen. Por un

lado, el INAI buscó implementar los derechos reconocidos por la Constitución nacional a las comunidades indígenas entregando los fondos para tal fin y contando con los recursos humanos provinciales. Mientras tanto, el IJC, sin financiamiento provincial, impulsó este programa como fuente de recursos para poner en mercado las tierras fiscales de la provincia. El abordaje de esta política pública y de los hechos sucedidos, luego de la sanción de la Ley 5030/97 que da inicio al programa, permite sostener estas afirmaciones.

Ahora bien, lo interesante de esta política pública es que se convirtió en una herramienta de lucha para las comunidades indígenas y que alteró la estructura y el modo de abordar las políticas hacia estas en la provincia. De tal manera, a partir del 2000, las comunidades indígenas se apropiaron del programa y comenzaron a realizar sus solicitudes de personería jurídica, lo que se tradujo en una fuerte organización y fortalecimiento por parte de ellas. Así, el programa fue transformándose gracias a la activa participación de las comunidades indígenas de la provincia, a la acción de actores ajenos al Estado –como los abogados de la Prelatura de Humahuaca– y también al rol que tuvieron distintos órganos del Estado provincial, como la Secretaría de Derechos Humanos.

En relación con los objetivos expresados en el texto que aprueba la implementación del programa, entendemos que este no solo fue exitoso por lograr que Jujuy sea la provincia más avanzada en entrega de títulos comunitarios a su población indígena en la República Argentina en la actualidad, sino también, gracias al proceso que se abrió luego de la firma del programa, por la gestación de un espacio de articulación e intercambio sumamente novedoso para la provincia, donde las comunidades indígenas tuvieron un fuerte papel en el debate junto a funcionarios y legisladores provinciales. En este sentido, el programa vino a instalar el problema de la tenencia precaria de las tierras ancestralmente ocupadas por las comunidades indígenas en una provincia donde el reconocimiento de esta población fue históricamente negado como medio de pacificación y unificación (Karasik 1994).

El análisis del rol que tuvieron los abogados de la Iglesia, los técnicos del INAI, los legisladores que aprobaron el Protocolo Adicional en el año 2000, el equipo técnico que comenzó a motorizar los trámites de mensuras y el Tribunal Contencioso Administrativo que falló a favor de la CPI nos permite comprender la complejidad del Estado provincial. En este sentido, nos parece que el análisis de esta política estatal permite comprender al Estado –como sostiene Oszlak y O'Donnell (1976)– no como un actor monolítico y homogéneo, sino atravesado por lógicas contradictorias que se definen en muchos casos a través de la competencia entre sus instituciones y por los apoyos que cada una de ellas encuentra en la sociedad en un momento determinado. Es decir, las políticas públicas se encuentran surcadas, en todas sus instancias, por distintos intereses en lucha (Oszlak y O'Donnell 1976).

Lo mismo ocurre con el abordaje del rol del Estado nacional frente a esta cuestión. Por un lado, durante toda la década de 1990 algunos de sus funcionarios e instituciones presionaron de manera coercitiva a la provincia para que aplique las medidas neoliberales que llevaron a la crisis económica, política y social de la provincia; asimismo, y por otro lado, otros organismos, como el INAI, ayudaron en el proceso de apropiación del programa por parte de las comunidades indígenas. Como vimos que señalan Briones *et al.*, esta paradoja se dio en toda América Latina (Briones *et al.* 2007).

En cuanto a las comunidades indígenas de la provincia de Jujuy, nos parece que esta política fue un hito para ellas. Volviendo al planteo de Bello, la injerencia de la cuestión indígena en los Estados y las respuestas de estos hacia las comunidades, vía reconocimiento de derechos y políticas públicas dirigidos a ellas, implica siempre una transformación en los modos de identificación y de organización de estos actores (Bello 2004). En nuestro caso, nos parece que se dio un complejo proceso donde no solo resultaron transformados todos los actores, sino también el vínculo entre ellos.

## BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ, Sonia

- 1993 «Deepening Democracy: Popular Movement Networks, Constitutional Reform, and Radical Urban Regimes in Contemporary Brazil». En: FISHER R. y J. KLING, *Mobilizing the Community, Local Era in the Global City*. Newbury Park: Sage Publications, pp. 191-223.

AYLWIN, José

- 2002 *El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina: un estudio de casos*. Santiago de Chile: Cepal / Red de Desarrollo Agropecuario-Unidad de Desarrollo Agrícola-División de Desarrollo Productivo y Empresarial.

BELLO, Álvaro

- 2004 *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*. Santiago de Chile: Cepal / Sociedad Alemana de Cooperación Técnica.

BIDASECA, Karina; Andrea GIGENA; Leopoldo GUERRERO; Facundo MILLÁN y María M. QUINTANA

- 2008 «Dispositivos miméticos y efectos de identidad. Ensayo de una interpretación crítica sobre las personerías jurídicas y las comunidades originarias». En: *Papeles de Trabajo, Revista Electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales*, UNSAM, año 2, N° 3, pp. 1-18. [www.idaes.edu.ar](http://www.idaes.edu.ar).

BORGHINI, Natalia

- 2009 «Cambios en las acciones estatales en torno a las comunidades indígenas: límites y aperturas frente al modelo occidental. El caso de la EIB en Tilcara y la patrimonialización de la quebrada de Humahuaca». Ponencia en: *Jornadas de Estudios Indígenas y Coloniales*. Centro de Estudios Indígenas y Coloniales (CEIC), Universidad de Jujuy.

BRIONES, Claudia; Lorena CAÑUQUEO; Laura KROPFF y Miguel LEUMAN

- 2007 «Escenas del multiculturalismo neoliberal. Una proyección desde el sur». En: GRIMSON, Alejandro, *Cultura y neoliberalismo*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 265-299.

GARCÍA VARGAS, Alejandra

- 2009 «La desigualdad a la vuelta de la esquina. Los noventa en San Salvador de Jujuy». En: LAGOS, M. (dir.), *Jujuy bajo el signo neoliberal. Política, sociedad y cultura en la década del noventa*. Jujuy: Ediunju, pp. 357-401.

KARASIK, Gabriela

- 2005 «Etnicidad, cultura y clases sociales. Procesos de formación histórica de la conciencia colectiva en Jujuy, 1985-2003». Tesis de doctorado, Universidad Nacional de Jujuy.
- 1994 «Plaza grande y plaza chica: etnicidad y poder en la quebrada de Humahuaca». En: *Cultura e identidad en el noroeste argentino*. Buenos Aires: CEAL, pp. 35-75.

KINDGARD, Adriana

- 2009 «La política jujeña en los noventa: partidos y actores de poder». En: LAGOS, M. (dir.), *Jujuy bajo el signo neoliberal. Política, sociedad y cultura en la década del noventa*. Jujuy: Ediunju, pp. 129-185.

LAGOS, Marcelo y Mirta GUTIÉRREZ

- 2009 «La década del menemismo y la ingobernabilidad en Jujuy. Nación, región y provincia en los noventa». En: LAGOS, M. (dir.), *Jujuy bajo el signo neoliberal. Política, sociedad y cultura en la década del noventa*. Jujuy: Ediunju, pp. 65-129.

O'DONNELL, Guillermo

- 1993 «Estado, democratización y ciudadanía». En: *Nueva Sociedad*, N° 128, pp. 62-87.  
 1984 «Apuntes para una teoría del Estado». En: OSZLAK, Oscar (comp.), *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires: Paidós, pp. 129-250.

OSZLAK, Oscar

- 2006 «Burocracia estatal: política y políticas públicas». En: Posdata. *Revista de Reflexión y Análisis Político*, vol. XI, pp. 1-30.  
 1997 «Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?». En: *Reforma y Democracia*, N° 9, CLAD, pp. 7-60.

OSZLAK, Oscar y Guillermo O'DONNELL

- 1976 «Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación», doc. CEDES/G. E., Clasco, N° 4.

OYHARZÁBAL, Enrique

- 2005 «Derechos de los pueblos indígenas y su ejercicio. El andar de las comunidades de los pueblos indígenas de Jujuy en los últimos años, el ejercicio de sus derechos». Manuscrito.

ROFMAN, Alejandro

- 2006 «El enfoque del desarrollo local: conflictos y limitaciones». En: ROFMAN, A. y A. VILLAR (comp.), *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*. Buenos Aires: Alfagrama ediciones, pp. 37-58.

### Fuentes Primarias

CELS, Centro de Estudios Legales y Sociales

- 2002 «Los campesinos y el derecho a la tierra». Informe. Buenos Aires: CELS. [http://www.cels.org.ar/common/documentos/informe\\_2002\\_cap\\_10.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/informe_2002_cap_10.pdf).

ENDEPA-MEDH, ENCUENTRO NACIONAL DE PASTORAL ABORIGEN-MOVIMIENTO ECUMÉNICO POR LOS DERECHOS HUMANOS

- 2003 *Informe alternativo sobre el cumplimiento del Estado argentino a las obligaciones asumidas por la ratificación del Convenio N° 169 de la OIT relativo a pueblos indígenas y tribales en países independientes*. Resistencia: Endepa-MEDH.

## EQUIPO TÉCNICO OPERATIVO DE JUJUY

- 2007 *Informe presentado por el Equipo Técnico Operativo de Jujuy en 2007 a la Secretaría de Derechos Humanos*. San Salvador de Jujuy: Equipo Técnico Operativo.

## HONORABLE CÁMARA DE SENADORES DE LA NACIÓN

- 2006 *Informe N° 69*, noviembre. Buenos Aires: Honorable Cámara de Senadores de la Nación.

## INAI, INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDÍGENAS

- 2007 *Resolución N° 587. Creación del Programa Nacional Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas, Re.Te.C.I. Ejecución Ley 26.160*. Buenos Aires: INAI.
- 1996 *Resolución N° 4811*. Buenos Aires: INAI.

## PRATPAJ, PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN Y ADJUDICACIÓN DE TIERRAS A LA POBLACIÓN ABORIGEN DE LA PROVINCIA DE JUJUY

- 2001 *Manual administrativo financiero*. San Salvador de Jujuy: Pratspaj.
- 2000 *Protocolo adicional del Pratspaj*. San Salvador de Jujuy: Pratspaj.

## TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE JUJUY

- 2003 *Sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo de Jujuy sobre el Expediente N° 8-105.437/03*. San Salvador de Jujuy.

## Diarios

## LA NACIÓN

- 2006 «Acuerdo por tierras en Jujuy». En: *La Nación*, 11 de agosto. [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=830675](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=830675).

## PÁGINA 12

- 2006 «Aquel malón, estos cautivos». En: *Página 12*, 1° de agosto. <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-70807-2006-08-01.html>.

## PERIÓDICO LEA

- 2010 «No hay voluntad política del gobierno de entregar las tierras». En: *Periódico Lea*, 30 de junio. [http://www.periodicolea.com/contenidos/index.php?option=com\\_content&view=article&id=21153:no-hay-voluntad-politica-del-gobierno-de-entregar-las-tierras-&catid=96:locales&Itemid=2](http://www.periodicolea.com/contenidos/index.php?option=com_content&view=article&id=21153:no-hay-voluntad-politica-del-gobierno-de-entregar-las-tierras-&catid=96:locales&Itemid=2).

## PREGÓN

- 2009 «Las comunidades originarias movilizaron y cortaron la ruta N° 9». En: *Pregon*, 15 de octubre. [www.pregon.com.ar/vernoticia.asp?id=96068#ref96068](http://www.pregon.com.ar/vernoticia.asp?id=96068#ref96068).

**Legislación nacional y provincial**

## CONGRESO DE LA PROVINCIA DE JUJUY

- 2000 *Ley de la Provincia de Jujuy N° 5231/2000, Aprobación del protocolo adicional al convenio de regularización y adjudicación de tierras a la población aborigen de Jujuy y modificación de la Ley N° 5030.* San Salvador de Jujuy: Congreso de la Provincia de Jujuy.
- 1997 *Ley de la Provincia de Jujuy N° 5030/97, Aprobación del convenio de regularización y adjudicación de tierras a la población aborigen de Jujuy.* San Salvador de Jujuy: Congreso de la Provincia de Jujuy.
- 1996 *Ley de la Provincia de Jujuy N° 4945/96, Excepción del artículo 74 de la Ley N° 3169, régimen de tierras fiscales.* San Salvador de Jujuy: Congreso de la Provincia de Jujuy.
- 1988a *Ley de la Provincia de Jujuy N° 4362/88, Situación de emergencia agraria de los departamentos de Quebrada y Puna. Adopción de medidas especiales.* San Salvador de Jujuy: Congreso de la Provincia de Jujuy.
- 1988b *Ley de la Provincia de Jujuy N° 4394/88, De tierras fiscales rurales, colonización y fomento.* San Salvador de Jujuy: Congreso de la Provincia de Jujuy.
- 1985 *Ley de la Provincia de Jujuy N° 4153/85, De aprovechamiento e incorporación efectiva a la economía.* San Salvador de Jujuy: Congreso de la Provincia de Jujuy.
- 1974 *Ley de la Provincia de Jujuy N° 3169/74. Régimen de tierras fiscales.* San Salvador de Jujuy: Congreso de la Provincia de Jujuy.

## CONGRESO DE LA NACIÓN

- 2006 *Ley Nacional N° 26.160/06, De emergencia de la propiedad comunitaria indígena.* Buenos Aires: Congreso de la Nación Argentina.
- 1985 *Ley Nacional N° 23.302/85, Política indígena y de apoyo a las comunidades aborígenes.* Buenos Aires: Congreso de la Nación Argentina.

## CONVENCIÓN CONSTITUYENTE

- 1994 *Constitución nacional.* Santa Fe y Paraná: Convención Constituyente.
- 1986 *Constitución provincial.* San Salvador de Jujuy: Convención Constituyente.