

# Consulta, participación y políticas públicas

María Pía Pacheco \*

Omar Jerez \*\*

## Presentación

Analizar la realidad de los pueblos originarios, es un tema de gran controversia en los estudios socioculturales. Diferentes estudios han abordado las cuestiones étnicas poniendo el énfasis en los procesos arqueológicos, históricos, económicos, sociales, educativos, entre otros ejes. En la provincia de Jujuy, son escasos, o al menos fragmentariamente difundidos los trabajos que analizan la participación de los pueblos originarios en procesos de participación social y desarrollo.

En el presente trabajo intentaremos avanzar en algunas líneas de análisis a partir de responder los siguientes interrogantes:

¿Son convocados los referentes de los pueblos originarios a participar en el diseño o formulación de políticas públicas? ¿Qué sector institucional convoca? ¿qué comunidades indígenas son convocadas en la participación? ¿Cómo son los mecanismos de convocatoria? ¿qué comunidades participan o tienen mayor visibilidad en la convocatoria y en la participación? ¿los planes y/o proyectos generados desde el Estado, tienen en cuenta la diversidad cultural –como expresión de la cultura nativa- al momento de planificar o diseñar sus estrategias de intervención? ¿cuál es la información que manejan las oficinas públicas sobre el tema? ¿Cuántas comunidades indígenas hay en Jujuy? ¿Cuántos son los indígenas en Jujuy? ¿Cómo se organizan?

La presente ponencia se nutre de dos vertientes de producción de datos primarios, a saber. Por un lado, forma parte de las actividades que venimos realizando en el marco del Proyecto de Investigación “La situación de los pueblos originarios en las tierras bajas de Jujuy”, (SeCTER-UNJu). Por otro lado, es el resultado de la “Evaluación Social de los Pueblos Indígenas de Jujuy” (MTEySS) que realizamos en el marco de un trabajo desarrollado para la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo de la Nación, durante el primer semestre del año 2009. Este trabajo ha combinado diferentes abordajes metodológicos, y aplicación de técnicas de recolección de datos, de base cualitativa y cuantitativa.

## Políticas públicas y participación indígena: una experiencia desde la Secretaría de Empleo

La ejecución de Programas Nacionales de la Secretaría de Empleo del MTEySS<sup>1</sup> de implementación progresiva en todas



las provincias del país, ha impulsado un proceso formal de consulta a los Pueblos Originarios.

El marco legal vigente en nuestro país, sumado a los requisitos de contraparte del préstamo internacional<sup>2</sup> que cofinancia los programas junto a las fuentes nacionales, promovieron el proceso de consulta cuya finalidad es establecer las adecuaciones interculturales que sean necesarias para garantizar el acceso de la población de Pueblos Originarios a los beneficios que proponen las líneas de acción de los Programas y acordar un plan de ejecución de acciones. De este modo, en todas las provincias en las que hay presencia de Pueblos Indígenas, la Secretaría de Empleo se propone atender sus demandas específicas relacionadas a los objetivos y componentes de los programas de Formación Continua o Formación para el trabajo. Este Programa tiene como propósito mejorar el acceso a la nivelación y certificación de estudios primarios y secundarios, acceso a la formación profesional en oficios que la comunidad lo requiera y a facilitar la posibilidad de prácticas calificantes en contextos organizacionales productivos.

El Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la ONU sobre Derechos de Pueblos Indígenas, establecen que los derechos de participación y consulta se aplican a todo tipo de campos en los que el Estado va a adoptar políticas, tomar medidas o implementar Programas que puedan afectar a los pueblos originarios. Ningún campo queda exento y los Estados

\* Pía Pacheco. Ing. Agr, MSc. Especialista en Desarrollo Comunitario y Rural. Secretaría de Empleo. MTEySS

\*\* Victor Omar Jerez, Antropólogo. INVESTIGADOR CONICET. PROFESOR ADJUNTO FHYCS-UNJujuy.

tienen la obligación de cumplir con el Convenio, de acuerdo con el cual las consultas deben ser previas y realizarse mediante procedimientos apropiados lo que exige una formalización del proceso para alcanzar acuerdos o consentimiento previo, libre e informado.

La participación de los Pueblos Originarios está contemplada en el Artículo 6 del Convenio 169 de la OIT. El convenio procura que los gobiernos definan los medios que permitan a los pueblos indígenas participar en la toma de decisiones toda vez que se programen medidas que puedan afectarlos directamente. También exige que la consulta se realice mediante procedimientos adecuados y a través de la participación de las instituciones indígenas representativas recalando las condiciones de las mismas: "Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas." (Artículo 6.2.).

## El proceso de Consulta

Los objetivos y componentes del Programa de Formación para el Trabajo han sido presentados ante los Pueblos Originarios de la Provincia de Jujuy. Se inició un proceso de Consulta que incluyó diferentes instancias con el propósito de informar acerca de los Programas, adaptar los mismos a las necesidades específicas demandadas por las comunidades y garantizar la participación de las mismas en los beneficios de los Programas.

El proceso de consulta y consenso con los Pueblos Originarios de la Provincia de Jujuy contó con la participación de autoridades comunitarias, miembros del Consejo de Participación Indígena (CPI), delegados y miembros de las comunidades de diferentes Pueblos Indígenas y la presencia de técnicos de la Gerencia de Trabajo (Gecal)<sup>3</sup>, agentes de la Coordinación Nacional del Programa de Formación para el Trabajo y representantes del Ministerio de Educación de la Provincia.

Las instancias de consulta comenzaron con la difusión de información<sup>4</sup> entre los representantes de organizaciones de los Pueblos Indígenas, referentes comunitarios, delegados del CPI y a través de diferentes reuniones realizadas en la provincia de Jujuy que se detallan más adelante.

Hasta la fecha, desde el MTEySS se han realizado los siguientes eventos relacionados al proceso de consultas iniciados en el último trimestre del año 2006:

- Reuniones en la sede del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) con el Coordinador del CPI y algunos miembros del mismo, los miembros del Ministerio que asistieron dieron a los concurrentes los contenidos del proyecto y acordaron un cronograma de reuniones, que incluía la distribución de la información del Programa de Formación a lo largo de la vida a los miembros del CPI
- En noviembre de 2007 se envió Información del Proyecto al Consejo de Participación Indígena del INAI. Posteriormente se envió el Marco de Planificación para Pueblos Indígenas (MPPI) del Proyecto al CPI para su análisis.
- Consulta sobre el MPPI a los miembros del CPI. En el acta se propone, entre otras, que los delegados lleven adelante un relevamiento sobre datos que sean necesarios

para el cumplimiento con los Planes para Pueblos Indígenas provinciales, tales como porcentaje de trabajo indígena que podrían certificar distintos niveles educativos y sobre arreglos institucionales que sean necesarios. Asimismo, y a efectos de cumplir con los objetivos propuestos en el Programa de Formación para el Trabajo, se manifiestan el apoyo al mismo y se ponen a disposición del proyecto para continuar con el proceso de consulta.

- Consulta sobre el MPPI del Proyecto de Formación para el Trabajo a lo largo de la Vida al Pueblo Diaguita Calchaquí en Tucumán.
- En enero de 2009 consulta sobre el Plan Provincial de Formación para el Trabajo de los Pueblos Indígenas de la Provincia de Tucumán con representantes de los Pueblos Indígenas de esa Provincia y ONGs que trabajan con los mismos, en la Ciudad de Quilmes, Tucumán. Consulta sobre el PPI. El 7 de febrero de 2009 en la localidad de La Costa, departamento del Valle, provincia de Tucumán se realiza una reunión de consulta a la que participan los caciques, delegados y miembros de los Pueblos Originarios de la provincia de Tucumán.
- En febrero de 2009 comenzó el proceso de difusión de información y consulta en la provincia de Chaco.
- En abril de 2009 se desarrollaron reuniones de consulta con representantes de los Pueblos Originarios de la provincia de Salta.
- En mayo de 2009 comenzó el proceso de consulta con representantes de los Pueblos Originarios de las provincias de Jujuy y Formosa.
- Desde mayo hasta noviembre de 2009 se iniciaron consultas en las provincias de Misiones, La Plata y Mendoza y se avanzó con la gestión de los PPI en las provincias en las que se alcanzaron acuerdos.

## Convocatoria, participación y consulta

La convocatoria de referentes se realizó a partir del intercambio con el INAI, específicamente el Consejo de Participación Indígena proporcionó los contactos de los representantes del CPI de cada pueblo por provincia.

Asimismo se invitan a líderes de organizaciones indígenas y miembros comunitarios sin discriminación. Por motivo de espacio, tiempo y gestión del trabajo grupal en la provincia de Jujuy se llevaron a cabo diferentes reuniones de consulta mencionadas anteriormente: dos reuniones en San Salvador de Jujuy, una tercera en la comunidad Ocloya de Laguna de Tesorero y otra en la localidad de San Pedro<sup>5</sup>.

La primera reunión tuvo lugar en la ciudad de San Salvador de Jujuy el día 21 de mayo de 2009 en las instalaciones de la Facultad de Ciencias Sociales. Asistieron representantes de la comunidad kolla y Ocloya, un representante del Ministerio de Educación de la Provincia, Gerente de la Coordinación Provincial de Formación Continua. La segunda reunión se llevó a cabo el día 22 de mayo de 2009 en la localidad de Laguna de Tesorero, Jujuy, en la casa de la comunidad kolla; esta reunión estuvieron presentes representantes de la región de los Pueblos Indígenas de la región (Pueblo Tilian y Ocloya) estuvieron presentes unas 30 personas de diferentes comunidades quienes participaron activamente en la reunión haciendo preguntas sobre los Programas, contando sobre sus condiciones de vida y experiencias. La tercera reunión se desarrolló en la localidad de San Pedro de Jujuy, en la que participaron unas 20 personas del Pueblo Guaraní.

Para asegurar la participación y el acceso a la información se utilizaron diferentes medios de convocatoria. Se invitó a los referentes a través de email<sup>6</sup>, de llamadas a teléfonos fijos y principalmente a través de mensajes de texto a los teléfonos celulares que resultaron ser el medio más efectivo de contacto especialmente en las comunidades rurales más aisladas. Igualmente se solicitó a los referentes a difundir la información y convocatoria en sus comunidades. Esta metodología dio buenos resultados en la provincia de Jujuy. Sin embargo, la experiencia en otras provincias como en el caso de Chaco la mejor forma de garantizar la convocatoria resultó a través de un mensaje de radio en lengua nativa, reforzado por la difusión que realizan los asistentes técnicos que trabajan con las comunidades.

A efectos de la convocatoria, las comunidades más visibles y fáciles de contactar son: las que cuentan con personería jurídica, las comunidades que sin tener aún la personería están organizadas y participan de organizaciones de los pueblos y principalmente las que tienen líderes activos y con acceso a tecnología de comunicación (especialmente email y mensajería de texto via teléfono celular).

Las acciones de Salvaguarda Indígena emprendidas por la Secretaría de Empleo entienden a la Consulta Previa como un encuentro de diálogo intercultural que implica:

- Informar sobre las características del proyecto o actividad que se desea realizar en territorio indígena.
- Conocer el punto de vista y las expectativas de participación de los PI.
- Garantizar la participación de los PI.
- Identificar la representación auténtica de la comunidad para la vinculación al proceso. En este punto en provincias como Chaco, Formosa, Misiones y Salta los pueblos indígenas manifestaron no sentirse representados por las instancias provinciales que formalmente los representan)
- Respetar el manejo de los tiempos y los mecanismos propios de consulta interna y la toma de decisiones entre las comunidades.
- Considerar la lengua nativa como elemento fundamental en el diálogo intercultural. En este sentido, especialmente en las consultas con los pueblos del NEA se realizaron las traducciones pertinentes (qom, wichi, mbyá) de los materiales de difusión de la Secretaría de Empleo como así también spots radiales de difusión para los pueblos en los que la lengua nativa es predominantemente oral (caso del pueblo wichi en Formosa).

La Consulta Previa está ligada a la capacidad de los Pueblos indígenas de ejercer la autonomía vinculada al marco de derecho vigente y a la capacidad de acceder a espacios democráticos, mejorar su situación de equidad y construcción de ciudadanía.

Por lo tanto la Consulta Previa no es un simple requisito formal para dar el ok a la implementación de un programa (aunque de facto es un requisito sinecuanon en los términos de acuerdo de financiación internacional). Tampoco es la simple difusión de información sobre la ejecución de un proyecto.

La consulta debe considerar la participación de los pueblos mediante sus organizaciones representativas. La "buena fe" y la "manera apropiada a las circunstancias" que explicita el convenio, requieren el reconocimiento y la participación de las

organizaciones representativas indígenas, brindar la información completa y adecuada y ofrecer la oportunidad y el esfuerzo por parte del Estado para alcanzar acuerdos (Salgado, 2006).

## La diversidad cultural en las instituciones del Estado

A partir del reconocimiento formal del Derecho Indígena con la incorporación del art. 75 inc.17 en la reforma constitucional, las instituciones del Estado, con diferente ritmo



y capacidad de respuesta, comenzaron una nueva etapa de adaptación de las políticas públicas para incluir los derechos de los pueblos indígenas.

Las consultas que se están realizando con los diferentes Pueblos Indígenas en las provincias del país, tienen una contracara nivel central. Es que a la vez hacia adentro de la Secretaría de Empleo se está desarrollando y coordinando con el Instituto Nacional contra la Discriminación y la Xenofobia (INADI) un proceso de educación y sensibilización sobre la temática indígena para el personal de las 30 Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral que hay actualmente en el país, para posteriormente expandirlo hacia las oficinas de empleo municipales que alcanzan a las 300 oficinas en todo el país.

Este proceso de capacitación implica formar a los agentes públicos sobre el Derecho Indígena vigente y ponerlos al tanto de la situación actual de los pueblos indígenas que habitan en su provincia, como así también garantizar un trato igualitario y no discriminatorio en las oficinas públicas locales.

Por otra parte, para atender las demandas que surgen de la consulta y que no pueden ser efectuadas en el marco de los programas de Formación, se está articulando un equipo de trabajo interdepartamental dentro del Ministerio a fin de dar respuesta a las comunidades indígenas con otras herramientas disponibles dentro del mismo MTEySS o bien elevar las demandas que no pertenecen al ámbito de trabajo a las mesas provinciales del Plan Ahí<sup>7</sup>.

Asimismo la Secretaría de Empleo ha incluido diversas adaptaciones a los Programas originales surgidas del diálogo intercultural con los pueblos indígenas. Una de estas adaptaciones se desarrolló en la plataforma informática nacional de la red de empleo, y consistió en añadir una pregunta relativa a la pertenencia del participante a un pueblo indígena. Esto surgió como resultado