



# ¿Existen las burocracias indígenas? Aproximaciones a partir de la experiencia comparada en Latinoamérica

Andrea Ivanna Gigena\*

Quisiera comenzar narrando cómo llegué a la pregunta que da título a este artículo y que es (y lo será por un largo tiempo) un interrogante analítico complejo por desandar. En el año 2011<sup>1</sup> entrevisté en Bolivia a mujeres indígenas que habían accedido, por designación política, a puestos jerárquicos o de relevancia política en el Poder Ejecutivo a partir de la llegada de Evo Morales al gobierno y la vigencia de la nueva Constitución Política del Estado. Algunas, además, habían sido asambleístas constituyentes durante los años 2006 y 2007. Me sorprendió que, al final de una entrevista, una de ellas (que ya no ejercía el cargo) me sugirió entrevistar a mujeres indígenas que habían ingresado al servicio civil en el Estado. Tanto la sugerencia como las entrevistas que finalmente hice me mostraron un emergente empírico difícil de encuadrar analíticamente en ese momento.

Algunos años más tarde, en el año 2016, hice una estancia de investigación en Chile<sup>2</sup> para estudiar, por un lado, las representaciones y prácticas en relación con la cuestión étnica y las mujeres indígenas en la institucionalidad de género (el Servicio Nacional de la Mujer, en transición a Ministerio de la Mujer y Equidad de Género) y, por el otro, las representaciones y prácticas en relación con la cuestión de género y la subordinación de las mujeres indígenas en la institucionalidad abocada a los asuntos étnicos (la Cor-

---

\* Doctora en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires), Licenciada en Ciencia Política (Universidad Católica de Córdoba). Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, con sede en el Centro de Conocimiento, Formación e Investigación en Estudios Sociales (CCONFINES) de la Universidad Nacional de Villa María. Contacto: aigigena@conicet.gov.ar.

1 Proyecto de Investigación: *Subalternidad femenina y dinámicas político-estatales. Un estudio comparativo sobre la participación de mujeres indígenas y campesinas en las instituciones políticas estatales de Argentina y Bolivia*. Beca CLACSO-Asdi, radicada en el IDAES, Universidad de San Martín, Argentina.

2 Proyecto de Investigación: *Interculturalidad y Género en la ciudadanía de las mujeres-indígenas en Chile*. Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR) e Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (ICSO) de la Universidad Diego Portales, Chile.

poración Nacional de Asuntos Indígenas). Allí volvió a aparecer la temática de los(as) indígenas integrando las burocracias, aunque con características diferente respecto de lo que pasaba en Bolivia.

A partir de estos emergentes, volví a revisar el corpus de entrevistas que había hecho para mi tesis doctoral (entre los años 2007 y 2010), porque recordé que varios dirigentes indígenas de la provincia de Salta (Argentina) me habían dicho que no aspiraban a modos de gobierno o gestión autónomos. Más bien, se proyectaban ingresando en áreas estatales que consideraban importantes (como salud, educación y justicia) para, desde allí, proponer y desarrollar políticas que atendieran a las necesidades y las cosmovisiones de los Pueblos Indígenas. Estos dirigentes salteños(as) pertenecían a una generación inspirada por el jurista indígena Eulogio Frites, impulsor del actual marco jurídico e institucional para el abordaje de los asuntos étnicos en el Estado argentino.

El rastreo de algunos procesos vinculados a la politización de los Pueblos Indígenas en otros países de Latinoamérica y el Caribe/*Abya Yala* (en adelante LC/AY) refuerzan la constatación de que, en las últimas décadas, la presencia de indígenas en las burocracias estatales es cada vez más significativa. Sin embargo, como destacan Radcliffe y Webb: "...la profesionalización indígena y el surgimiento de burocracias estatales integradas por intelectuales, líderes y élites educadas indígenas siguen sin explorarse" (traducción propia).<sup>3</sup>

Una de las dificultades para reconstruir cuantitativamente este fenómeno radica en que, por ejemplo, los registros estadísticos estatales sobre el funcionariado no consideran variables que capten la autoadscripción étnica. Aun así, sabemos que muchos y muchas indígenas están accediendo al ejercicio de cargos en la administración pública. Esto es resultado de un proceso más amplio de reconfiguración de las relaciones Estado/Pueblos Indígenas, a partir del cual el primero ensaya diferentes paradigmas para reconocer la heterogeneidad histórica estructural de nuestras sociedades y gestionar los asuntos étnicos.

Entonces ¿quiénes son y qué representan esos y esas indígenas que acceden a posiciones en el Estado? ¿Constituyen una burocracia particular y diferenciada? Intentaré desandar estas preguntas a partir de las experiencias comparadas de Argentina, Bolivia y Chile. Para esto, en primer término, presentaré un acercamiento sociohistórico al tema. En segundo lugar, repasaré algunas aproximaciones empíricas y conceptuales relativas al fenómeno. Finalmente, plantearé algunos desafíos que implica la delimitación (el recorte empírico) y el abordaje del asunto.

<sup>3</sup> Radcliffe y Webb, 2015, p. 268.

## Aproximaciones sociohistóricas a la problemática

Me parece imprescindible mencionar algunos procesos sociales e históricos que enmarcan el acceso de los y las indígenas a cargos y posiciones en el Estado en las últimas décadas. Por un lado, la (re)emergencia o (re)etnización (como se la conoce académicamente) que comienza en la década de 1970 y se consolida en los años noventa en el marco de la “Campaña Continental 500 años de Resistencia Indígena, Negra y Popular” y los contra festejos por el V Centenario de la conquista y colonización de América. Se trata de un proceso de conciencia étnica (indígena y panindígena) y organización política que atraviesa toda LC/AY y que constituye a los y las indígenas como sujetas y sujetos políticos legítimos para interpelar a las sociedades nacionales y sus instituciones por su reconocimiento o inclusión en términos particulares.

Por otro lado, y como correlato, los Estados ensayaron diferentes respuestas ante la demanda indígena, algunas guiadas por perspectivas multiculturales, otras interculturales o, finalmente, plurinacionales; dependiendo de los países y de los contextos históricos particulares.<sup>4</sup> Cualquiera de estos paradigmas buscaba superar la larga hegemonía del “indigenismo”: un “cuerpo doctrinario”<sup>5</sup> que, desde la década de 1940, guió la política oficial de los Estados latinoamericanos para los y las indígenas, mediante programas aplicados directamente o a través de agencias internacionales. El indigenismo promovía la asimilación “controlada” de los y las indígenas a las sociedades nacionales a través de un “aparato administrativo especializado”<sup>6</sup> que les consideraba como una población objeto de intervención y asistencia (paternalista) antes que como un sujeto de derecho con capacidad de agencia para participar en la gestión de sus propios asuntos.

A estos dos procesos mencionados, las demandas de los y las indígenas organizados y organizadas y las respuestas estatales, debemos añadir los efectos de la migración indígena rural-urbana de la segunda mitad del siglo XX. Como indican Benza y Kess-

---

4 En Bolivia, por ejemplo, predominaron los enfoques multiculturales hasta la asunción de Evo Morales a la presidencia de Bolivia (2006) y la sanción de la nueva Constitución Política del Estado (2009), que abre el tiempo para lo plurinacional. En Chile primaron los abordajes multiculturales y solo en los últimos años aparece la noción de lo plurinacional, como pudimos ver en las discusiones de los textos constitucionales, rechazados sucesivamente en los plebiscitos de salida de los años 2022 y 2023. En Argentina, en tanto, predominó el indigenismo y el multiculturalismo; recién en estos últimos años, desde algunas dependencias estatales se promueven enfoques interculturales y solo desde algunos sectores sociales no estatales se demanda un abordaje plurinacional.

5 Bonfil Batalla, 1981, p. 14.

6 Favre, 1998, p. 108.

ler,<sup>7</sup> la modernización en la estructura agraria, la falta de acceso a la tierra y la industrialización generaron estos flujos poblacionales hacia las ciudades en toda LC/AY. Mayoritariamente, los y las indígenas explican que la causa de esta migración fue el avance de los modelos productivos-extractivos del temprano neoliberalismo sobre sus territorios, lo que generó que fueran desalojados y desalojadas de sus comunidades y despojados y despojadas de sus modos de vidas tradicionales. Como corolario, se trasladaron a las periferias de las ciudades y se incorporaron al mercado laboral urbano para asumir trabajos de baja calificación y precarizados en el sector informal. Sin embargo, cabe mencionar, los y las indígenas también “reinventan” en sus narraciones el significado de esta migración destacando que se abrieron las “oportunidades” para que sus hijos e hijas accedieran a la educación media, terciaria o universitaria.

No resulta arriesgado afirmar, entonces, que tanto la migración como la consecuente inclusión educativa favoreció el acceso de los y las indígenas a posiciones en diversas áreas del Estado, particularmente entre quienes nacieron o se criaron en las ciudades a partir de las décadas de 1970 y 1980 y que desde mediados de los años noventa y en los 2000 se reconocen como indígenas, ante la consolidación del proceso de (re)emergencia o (re)etnización antes mencionado. Actualmente, las nuevas generaciones de indígenas urbanos y urbanas, que asumen tempranamente su condición étnica y que tienen alguna formación profesional especializada,<sup>8</sup> continúan ingresando a posiciones en el Estado.

Ahora bien, ¿de qué manera se ha producido este acceso al trabajo en diferentes dependencias estatales? Lo que hasta ahora podemos observar es que estos procesos tienen características propias en cada país, que se añaden o interactúan con sus modos de reclutamiento institucionalizados. Sin embargo, es posible distinguir genéricamente dos tendencias.

Una, impulsada desde la década de 1990 por la dinámica de la cooperación internacional, a través de algunos requisitos de implementación de sus programas y financiamientos, como la “pertinencia cultural” (respeto e integración de las cosmovisio-

7 Benza y Kessler, 2020.

8 Muchos y muchas indígenas acceden a las Instituciones de Educación Superior (IES) convencionales, aunque en condiciones desfavorables. Daniel Mato (2016) identifica, entonces, otras modalidades que buscan disminuir la brecha de acceso y formación para esta población en LC/AY: a) medidas de acción afirmativa o “programas de inclusión” de las IES, para el cursado de carreras regulares; b) “programas de formación” especiales para indígenas creados en las IES convencionales; c) programas cocreados y coejecutados entre las IES con organizaciones indígenas (nacionales o regionales) y; d) instituciones interculturales de Educación Superior.

nes de los Pueblos) o la inclusión de indígenas en calidad de “mediadores” entre el Estado y las comunidades. Esto, en general, se ha desarrollado mediante contratos temporales y precarios y los ámbitos privilegiados de las acciones fueron: desarrollo comunitario territorial (rural), salud y educación.<sup>9</sup> Cuando finalizaron los programas de la cooperación internacional, muchos Estados, en sus diferentes niveles de gobierno (central o subnacionales), continuaron estas políticas y sostuvieron varios de los lineamientos fijados por la cooperación externa, predominantemente en las áreas de salud y educación. Esto supuso sostener el trabajo de los y las indígenas en el Estado. Así, la experiencia que muchos de ellos y de ellas habían desarrollado como “contratados” en aquellos programas, les permitió acreditar antecedentes curriculares que fueron importantes para concursar posiciones más estables en la burocracia estatal.

La otra tendencia se vincula al acceso de algunos y algunas indígenas a posiciones en el Estado como resultado de la organización y movilización de los Pueblos y su incidencia política. Esto puede rastrearse en los siguientes hitos: a) la creación de una institucionalidad específica, proceso que se gesta a partir de la década de 1980 en toda LC/AY y que suele contemplar la participación de indígenas en cada organismo: como funcionarios(as) o integrando los consejos consultivos (posiciones a las que se accede por elección o designación y tiene una corta duración prefijada); b) la reconfiguración o refundación estatal que propende a la transversalización de la dimensión étnica en toda la estructura institucional y el andamiaje normativo.<sup>10</sup>

## Aproximaciones empíricas y conceptuales al fenómeno

Presento aquí, en consideración crítica, algunos abordajes y enfoques relativos a la incorporación de indígenas al Estado. Por un lado, Guillaume Boccara y Paola Bolados

9 Estos ámbitos privilegiados por la cooperación internacional reproducen mucho de los lineamientos temáticos de los programas indigenistas aplicados en la región entre 1950 y 1970, que crearon burocracias internacionales y nacionales específicas para atender a la población indígena (Prieto, 2017). Por mencionar algunos ejemplos: la ejecución del Programa Indigenista Andino en Ecuador generó una “burocracia del bienestar social” y el desarrollo de profesiones específicas, como el Trabajo Social (Prieto y Páez, 2017); en Perú promovió la creación de un cuerpo de “promotores sociales” (Mannarelli, 2017) y; en Ecuador, Bolivia y Perú se constituyó una “burocracia femenina” (Prieto, 2017). Todas prácticamente sin participación e inclusión de indígenas.

10 Desde el año 2010 Bolivia es el ejemplo paradigmático de esto. Ecuador parcialmente desde el 2008. Chile introdujo la discusión durante la deliberación del primer texto constitucional pos estallido del año 2019.

remiten a la noción de *etnoburocracia*<sup>11</sup> o campo *etnoburocrático*.<sup>12</sup> Estos conceptos emergen a partir de un abordaje etnográfico sobre la ejecución de uno de los componentes (salud intercultural) del Programa Orígenes en Chile, cuyo nombre extenso es “Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas”, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el marco de las políticas de cooperación internacional para Pueblos Indígenas implementadas desde el año 2001 hasta la década del 2010.

El enfoque de Boccara y Bolados añade a la observación etnográfica un andamiaje conceptual que articula la crítica foucaultiana al neoliberalismo y la teoría sociológica de Bourdieu. Esto les permite plantear tres cuestiones en relación con las etnoburocracias. En primer término, que los programas de la cooperación internacional generaron burocracias específicas, *ad hoc*, determinadas por el conocimiento y el reconocimiento de la especificidad étnica:

“(...) definimos a la salud intercultural como subcampo, en el sentido bourdieusiano del concepto, pues se encuentra englobado dentro de un campo burocrático mayor, el de la salud pública, tanto desde el punto de vista institucional como administrativo y conceptual. Desde esta perspectiva, planteamos que la Salud Intercultural representa una nueva ingeniería social que se inscribe dentro de un nuevo diagrama de saber/poder o de una gubernamentalidad de un nuevo tipo que tiende a producir nuevos sujetos étnicos colectivos e individuales a través de una doble dinámica de iniciación y de responsabilización.”<sup>13</sup>

En segundo lugar, muestran que este campo burocrático está constituido tanto por profesionales no indígenas como por indígenas que, para el caso estudiado, reproduce las históricas relaciones de subordinación de los segundos respecto de los primeros:

“(...) desprovistos de las distintas especies de capital (social, económico, cultural e informacional), los indígenas siguen ocupando

11 Boccara, 2007, p. 171.

12 Boccara y Bolados, 2008; 2010.

13 Boccara, 2007, p. 186.

una posición de dominados con respecto de los llamados expertos (antropólogos, epidemiólogos, sociólogos del ámbito universitario, de las consultoras y de los servicios públicos) fuertemente dotados en capital simbólico.”<sup>14</sup>

Finalmente, plantean una mirada muy crítica sobre los indígenas que participan como funcionarios(as) de ese campo burocrático, porque interpretan que hay un acomodamiento a las lógicas de la gubernamentalidad neoliberal. Desde mi punto de vista, esto último es un juicio que elude la comprensión, lejos de los “estereotipos” que cada sociedad nacional ha constituido sobre el Otro y Otra indígena, de las razones históricas, materiales y estratégicas de esta inserción en el Estado. Así, al asumirlos como sujetos “carentes” de capitales, los autores omiten o niegan la agencia indígena.

Una mirada alternativa sobre este punto la ofrecen Sarah Radcliffe y Andrew Webb<sup>15</sup> quienes, desde una crítica poscolonial a la gubernamentalidad neoliberal (entendida en el mismo registro foucaultiano de Boccara y Bolados), analizan la experiencia de los “subalternos” al convertirse en empleados estatales en los programas de Educación Intercultural Bilingüe en Chile. Con esto, demuestran la importancia de considerar la “ambivalencia”, la “ambigüedad” y los “costos” que para los y las indígenas tiene trabajar en el Estado. También, antes que considerar de manera lineal que el servicio en el Estado representa una cooptación, evidencian las posibilidades de actuación y la capacidad de negociación que los y las indígenas tienen en la institucionalidad. Destacan, asimismo, las articulaciones que establecen con funcionarios y funcionarias no-indígenas aliados y aliadas, destacando que es frecuente encontrar entre los y las indígenas una distancia crítica respecto de las políticas del Estado:

“Es sorprendente cómo algunos burócratas subalternos se oponen política y afectivamente a la política del Estado y a su concepción de la ciudadanía. En este sentido, son burócratas alienados de su propia burocracia. Al analizar la naturaleza de la hibridez que emerge del reclutamiento subalterno en una administración pública multicultural y neoliberal, nuestro caso chileno revela cómo los preceptos neoliberales son rechazados de forma rutinaria, al igual

14 Boccara y Bolados, 2008, p. 679.

15 Radcliffe y Webb, 2015.

que las políticas de la diferencia multicultural propugnadas por el Estado y fundamentales para sus políticas.” (traducción propia)<sup>16</sup>

Desde otro contexto, Ximena Soruco Sologuren introduce el concepto de burocracia plurinacional para Bolivia,<sup>17</sup> como resultado de un análisis llevado adelante desde el Centro de Investigaciones Sociales de la Vicepresidencia en ese país. La autora da cuenta del aumento de funcionarios públicos entre los años 2001 y 2013:<sup>18</sup> “[e]n 2001, el número total de funcionarios públicos era de 38.258, mientras que en 2013 ascendía a 297.039, lo que representa una tasa de crecimiento promedio anual de 56%”.<sup>19</sup> Este período comprende el inicio de las movilizaciones que provocaron las renunciaciones de Carlos Sánchez de Lozada (2003) y de Carlos Mesa (2005), la llegada de Evo Morales al gobierno (2006) y la reforma constitucional (2006-2009) que funda el Estado Plurinacional (2010).

En la descripción de este crecimiento de la burocracia, la autora destaca la importancia relativa de las dependencias descentralizadas y las empresas públicas nacionalizadas durante el primer gobierno de Evo Morales. También, al referir a la democratización en el acceso a los niveles subnacionales y locales del Estado advierte que este proceso, aunque tiene su antecedente en la Ley de Participación de 1995, se consolida con el nuevo Estado Plurinacional. Por otra parte, al estudiar la “composición social” de ese nuevo funcionariado, a partir de un análisis comparado de casos (un municipio, una gobernación y un ministerio nacional),<sup>20</sup> evidencia el aumento en la presencia de jóvenes, de mujeres y de indígenas como parte de la democratización de las estructuras del Estado en este país. Esto demuestra la importancia de la movilidad social ascendente de indígenas (marcada por el acceso a la educación) y la afirmación de la identidad étnica:

16 *Ibidem*, p.265.

17 Soruco Sologuren, 2014; 2015.

18 Censo de Funcionarios Públicos (2001) y Base de Datos de Empleados Públicos (2013).

19 Soruco Sologuren, 2015, p.135.

20 Desde mi punto de vista, siendo un abordaje comparativo, la justificación de la selección de los casos no es consistente. La autora, por su parte, tiene la precaución de aclarar que los hallazgos no son representativos ni extrapolables. A pesar de esta limitación, el trabajo brinda información específica sobre el perfil del nuevo funcionariado en Bolivia.

“Sin embargo, el hecho de que esta sea la primera generación profesional y con trabajo en la gestión pública no genera, como probablemente sucedía en el pasado, la negación y el abandono de la cultura de los padres. El mestizaje (blanqueamiento) ya no es la condición para este ascenso, como lo indican la alta proporción de burocracia adscrita a un pueblo o nación indígena y su vínculo con organizaciones sociales. Quizá esta sea la característica determinante del gobierno de Morales: haber generado un proceso de modernización, pero con una impronta indígena, que ya no exige negar el origen ni desear una nueva identidad que no se logra.”<sup>21</sup>

Finalmente, la autora llama la atención sobre la inestabilidad (remoción o rotación) de la burocracia plurinacional, entre otras razones por la ausencia de un sistema institucionalizado de reclutamiento y una “carrera” de funcionario público.

Bolivia y Chile representan, entonces, dos casos paradigmáticos. Cada uno manifiesta la predominancia de uno u otro modo de incorporación de indígenas a posiciones en el Estado: el impulsado por la cooperación internacional o el impulsado por la organización y movilización indígena. También, porque en el caso chileno el acceso se concentra en áreas específicamente diseñadas para gestionar los asuntos étnicos; bien sea la propia institucionalidad o los (sub)programas multiculturales en campos más amplios, como salud, educación, ambiente y, recientemente, género. En cambio, en Bolivia el acceso es más amplio (lo que Soruco problematiza como “democratización”) en la medida que las condiciones y las posibilidades de acceso al empleo público no se restringen a los “asuntos étnicos”; más bien, permean transversalmente todas las áreas de la institucionalidad estatal.

En Argentina, en tanto, el acceso de los(as) indígenas a posiciones en la burocracia del Estado es menos visible. Esto no implica que su importancia no sea significativa. Lo que observamos para este país es una combinación de dos tipos de acceso al Estado. Uno, impulsado por los programas de cooperación internacional ejecutados en las décadas de 1990 y 2000.<sup>22</sup> El otro, un tipo de integración impulsado por los y las

21 Soruco Sologuren, 2015, p. 142.

22 Proyecto de Desarrollo en Comunidades Indígenas, Banco Mundial. Componente de Atención a la Población Indígena (CAPI) del Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV) (2000-2003), Banco Interamericano de Desarrollo. Programa de Salud de los Pueblos Indígenas (1995),

indígenas con la creación de una institucionalidad específica: el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas y un conjunto de (sub)programas puntuales en otras dependencias (como el ex Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo o en las áreas de salud, educación y agricultura). Este segundo tipo se acerca al modelo boliviano en la medida en que fue delineado por los propios y propias indígenas. Sin embargo, se diferencia del mismo porque en Argentina las ideas de la inclusión indígena en el Estado se reducen a un grupo pequeño de dirigentes que tuvieron capacidad de incidencia política en Buenos Aires y sobre programas particulares; mientras que, en Bolivia, fue resultado de la movilización y las demandas de inclusión mayoritaria, que alcanzaron tanto al Estado como a la sociedad nacional.

### Algunos interrogantes y desafíos para el abordaje de la temática

Por todo lo dicho hasta aquí: los y las indígenas que ingresan al Estado: ¿[c]onstituyen una burocracia específica? ¿Son solo un subtipo dentro de conformaciones burocráticas mayores que no han estado étnicamente marcadas? o ¿No hay ninguna singularidad en el fenómeno más allá de la adscripción étnica/identitaria de estos(as) nuevos(as) funcionarios(as) estatales?

Actualmente, es difícil sostener la existencia de burocracias indígenas consolidadas en los países de LC/AY. Sin embargo, la singularidad del caso boliviano –un conjunto de funcionarios(as) indígenas, transversal a toda la estructura estatal y en los distintos niveles de gobierno– nos interpela analíticamente ante los escenarios abiertos por la emergencia y difusión del paradigma plurinacional como nuevo modelo de relaciones Sociedad/Estado.

El Estado Plurinacional de Bolivia se presenta en toda la región como una estatalidad que desafía la histórica inscripción capitalista y moderna de los Estados. Sabemos, sin embargo, porque numerosos y numerosas intelectuales lo han (d)enunciado –Luis Tapia, Silvia Rivera Cusicanqui, las referentes del feminismo autónomo y del feminismo comunitario, Pedro Portugal Mollinedo, por mencionar las personalida-

---

Programa de Apoyo Nacional de Acciones Humanitarias para las Poblaciones Indígenas–ANAHI (2000-2009), Subprograma Equipos Comunitarios para Pueblos Originarios (2005-2007), Programa Médicos Comunitarios, Área Cuidado y Atención de la Salud de los Pueblos Originarios (2009) y Área de Salud Indígena (2011), entre otros

El (CAPI) fue, en Argentina, el análogo del Programa Orígenes en Chile, aunque de menor alcance e impacto. Como lo indica su nombre, no era un programa, fue solo un componente que desarrolló acciones puntuales, predominantemente en salud, educación y fortalecimiento organizativo.

des más resonantes— que la estructura neoliberal y capitalista del Estado boliviano no se trastocaron fundamentalmente. Sin embargo, lo moderno sí. No porque los indígenas sean tradicionales, atávicos o premodernos. Al contrario, como marca Silvia Rivera Cusicanqui,<sup>23</sup> el indio es moderno, aunque su concepción de la temporalidad es distinta (de larga duración y cíclica). Esto cambia el modo de relación y acción entre los funcionarios y las funcionarias estatales y ante las políticas que se proponen desarrollar. Mis observaciones de campo muestran que esto tiene efectos en la organización, la estructura y la racionalidad burocrática que no pueden interpretarse sólo a partir de las teorías que suponen una modernidad homogénea y occidente-centrada.

Tal vez esto pueda resultar abstracto, pero dejo un ejemplo: para la mayoría de las mujeres indígenas que trabajaban en el Estado boliviano, la organización y el quehacer burocrático se definían por su capacidad de transformación de las estructuras sociales y de la regulación de las relaciones sociales interétnicas en un horizonte temporal del que ellas no participarían. Con esto quiero decir, mirando retrospectivamente, que la combinación de estructura, comportamientos y normas<sup>24</sup> en vistas de garantizar la ejecución de un programa o una política pública, en Bolivia registraban acciones concretas e inmediatas, pero sus objetivos, resultados e impactos se planteaban y valoraban en términos muy remotos. Por supuesto que esto trajo algunos conflictos, sobre todo cuando las políticas que desarrollaban debían adecuarse a los estándares internacionales de medición, seguimiento o rendición de cuentas.

Entonces, lo que ayuda a aproximarnos y comprender mejor el fenómeno para LC/AY son las referencias a los subtipos dentro de conformaciones burocráticas mayores que no están étnicamente marcadas. Como venimos diciendo, desde hace por lo menos tres décadas, se han delimitado temas y áreas vinculadas a la vida y los derechos de los y las indígenas que han generado estructuras de gestión inicialmente *ad hoc* (como los programas de la cooperación internacional), que luego se convirtieron en programas o dependencias estables en algunos Ministerios: salud intercultural, educación intercultural bilingüe, (etno)desarrollo territorial, justicia intercultural o indígena, por mencionar algunos. Así, son pertinente las referencias de Boccara y Bolados<sup>25</sup> sobre estas burocracias como “subcampos” o subtipos al interior de estructuras y perfiles profesionales previamente consolidados en los Estados. A estos temas o áreas particulares se debe añadir la estructura burocrática de la institucionalidad

---

23 Rivera Cusicanqui, 2010.

24 Oszlak, 2006.

25 Boccara y Bolados, 2008; 2010.

indígena<sup>26</sup> que, en la mayoría de los Estados latinoamericanos y caribeños, se crearon a partir de la década de 1980.<sup>27</sup>

Lo que estas experiencias nos permitirían distinguir preliminarmente son nuevos tipos o subtipos burocráticos: a) el indígena: los propios Pueblos diseñando e implementando las políticas que les conciernen; b) el interétnico: grupos mixtos (indígenas y no indígenas) diseñando e implementando políticas para los Pueblos y; c) el intercultural: no indígenas diseñando las políticas para los y las indígenas, pero considerando sus singularidades históricas e identitarias (“la pertinencia cultural”) e incorporándoles como mediadores en la ejecución. Estos dos últimos casos serían los predominantes en la región de LC/AY. En cualquier caso, sean burocracias indígenas, interétnicas o interculturales, su abordaje nos exige tener presente algunas advertencias frente a los desafíos que representan como fenómenos de estudio.

Por un lado, creo que es importante inscribir su comprensión analítica en los estudios específicos sobre la temática. Tengamos presente que tanto salud como educación son ámbitos sobre los que los estudios de las burocracias y las profesiones tienen un amplio desarrollo que nos permitirían entender mejor el acceso de indígenas a cargos en las burocracias, su acomodamiento en nuevos “subcampos” interétnicos o interculturales. Es decir, no sería conveniente abordar este fenómeno sin considerar, en perspectiva histórica, el campo más amplio que los contiene, aunque no brinde las herramientas suficientes para aprehender la singularidad del fenómeno. Por ejemplo, los distintos enfoques aplicados en este campo de estudio, desde las teorías sociológicas clásicas hasta las más contemporáneas,<sup>28</sup> coinciden en un conjunto de supuestos sobre el Estado, moderno y occidente-centrado, que a veces son difíciles de extrapolar para el análisis de las burocracias indígenas en LC/AY, donde la estatalidad está constituida por las herencias coloniales y modernidades alternativas y yuxtapuestas.

Por otro lado, fuera del campo de los estudios de las burocracias y los estudios sociales del Estado, no encontramos muchas otras alternativas de encuadre teórico para

---

26 El Instituto Nacional de Asuntos Indígenas en Argentina, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena en Chile.

27 CEPAL, 2014.

Omito considerar aquí la institucionalidad previa (indigenista, de tutelaje, de asistencia e integración eugenésica, militar o educativa) que en un abordaje genealógico o histórico completo debiera mencionarse. Lo hago porque, a diferencia de lo que ocurre luego de la década de 1980, en estos organismos los y las indígenas no tuvieron participación directa (salvo contadas personas y en roles subalternos).

28 Liscia y Soprano, 2017.

este tema. La teoría social latinoamericana prácticamente no se ha ocupado de las burocracias en el análisis de la estatalidad. La teoría política latinoamericana sí lo ha hecho (desde los excepcionales trabajos de Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak), pero sin considerar las “ciudadanías diferenciadas”, las “políticas de la identidad” o la heterogeneidad histórica estructural de nuestras sociedades para pensar la organización interna del Estado y la regulación de las relaciones sociales. En otro orden, la etnopolítica (campo específico de estudios de la Ciencia Política) no ha incorporado aún el tema de las burocracias entre sus intereses. Además, quizás por la predominancia de académicos y académicas canadienses, nórdicos y especialistas en Europa del este o la India, tienen un planteo muy reductivo de la “etnopolítica” al asociarla, de modo excluyente, a sociedades “profundamente divididas”, “polarizadas” o acechadas por “etnonacionalismos” conflictivos. Estas son categorías que, más allá de la dificultad de la extrapolación geográfica de cualquier marco conceptual, no reflejan en absoluto la realidad latinoamericana sobre etnicidad y política o la relación Indígenas/Estado.<sup>29</sup>

Asimismo, es importante mencionar que desde hace algunas décadas las “políticas de la identidad” estructuran mucho de la organización social y los debates políticos. Por esto, no creo que las burocracias destinadas a gestionar los asuntos indígenas permanezcan intactas frente a: a) la auto adscripción étnica de los y las funcionarios indígenas que son incorporados para la gestión; b) los diferentes paradigmas que los Estados adoptaron para gestionar el reconocimiento de los asuntos étnicos (indigenista, multicultural, intercultural o plurinacional); c) las demandas indígenas sobre la potestad de delimitar y gestionar sus propios asuntos.

Parece difícil, entonces, encontrar un camino de aproximación conceptual adecuado. Sin embargo, creo que es necesario comenzar a trazarlo para aprehender la especificidad de este subcampo; no solo por la singularidad de lo que hacen (el enfoque, la organización y los resultados), sino por las relaciones que se establecen entre los agentes del servicio civil y que desafían: a) los estereotipos y consideraciones racistas o discriminatorias sobre los Pueblos Indígenas; b) las jerarquías sociales (por clase y etnia) –que no siempre son las mismas que las jerarquías de la estructura burocrática– y; c) las históricas relaciones de subordinación social entre los agentes.

Todo esto, en definitiva, debiera prepararnos para pensar lo que pueden ser los efectos de un proceso de articulación regional étnica para la incidencia política sobre las instituciones de los Estado, que tiene un antecedente importante en la “Primera Reunión Intergubernamental sobre Institucionalidad y Políticas Públicas orientadas

---

29 Gigena, 2019; Avalo y Gigena, 2017.

a Pueblos Indígenas”. A este evento, realizado en Brasilia en el año 2004, asistieron delegados gubernamentales e indígenas de toda la región y observadores internacionales. Allí, se elaboró un diagnóstico en el que se identificaron los mecanismos que deben fortalecerse en los Estados: la aprobación de legislaciones específicas; la creación y jerarquización de instituciones abocadas al tratamiento de la cuestión indígena (“Ministerios, viceministerios, agencias estatales y comisiones especializadas...”); la creación de espacios de coordinación intersectorial de políticas; la consideración de la “pertinencia cultural” en el diseño e implementación de las políticas públicas y el establecimiento de “mecanismos de financiamiento de las políticas indígenas”. Asimismo, se enfatizó en la “necesidad de transversalizar los asuntos indígenas”. Se entiende que todos estos lineamientos suponen una participación más significativa de los y las indígenas en los Estados. Si bien los vaivenes políticos ideológicos de los últimos años resultan inciertos en la región para estos temas, esta agenda permanece vigente entre dirigentes y organizaciones indígenas regionales.

## Reflexiones finales

Comencé este trabajo resaltando que, en el marco de un cambio o una reconfiguración en las relaciones Estado/Pueblos Indígenas en las últimas décadas en LC/AY, los asuntos étnicos adquieren un nuevo modo de gestión que impacta en las burocracias. Desarrollé, en términos generales, los procesos históricos que acercaron a los indígenas a las burocracias estatales y los modos o mecanismos que facilitaron su ingreso. Luego, presenté algunas de las aproximaciones empíricas y conceptuales sobre este fenómeno en la región. Finalmente, reflexioné sobre los desafíos que se nos presentan para abordar la temática y que pueden resumirse en: la dificultad en la reconstrucción del hecho empírico que representa el acceso de indígenas a las burocracias y las limitaciones que presentan los marcos conceptuales disponibles sobre el Estado y las burocracias ante las políticas de la identidad o el reconocimiento de la heterogeneidad histórica estructural de nuestras sociedades.

Sin dudas, queda mucho por desandar en esta temática y ese camino parece llevarme por diferentes campos disciplinares que, espero, me permitan el desarrollo de cierta imaginación teórica y metodológica para aprehender la singularidad del fenómeno.

Finalmente, quisiera mencionar una cuestión que aparece de modo recurrente, mientras intento dar contorno a la problemática en la región de LC/AY. Como ha sucedido históricamente con la conformación de las burocracias en los Estados modernos, el saber, el conocimiento (más o menos especializado) es un aspecto clave para el acceso

a la estatalidad y para desarrollar una carrera en las administraciones públicas. Algo similar ocurre (lo que es obvio) con los indígenas. Siempre hay una asociación entre el acceso a la educación superior (por ejemplo, por la migración rural-urbana) y el empleo público. Asimismo, en las últimas dos décadas, es cada vez mayor la especialización en derecho indígena y abordajes inter o multiculturales y, también, plurinacionales. Incluso, muchas de estas especializaciones son “auspiciadas” por las organizaciones indígenas regionales (como el Fondo Indígena). Y aquí emerge otra asociación entre indígenas, formación y acceso al Estado: la vinculación con esas instancias organizativas regionales y la posibilidad de que exista algún tipo de elite étnicamente marcada en la estatalidad.

Lo que resulta curioso de todo esto es que teniendo (todavía) Argentina un acceso amplio a la educación universitaria, siempre esté entre los países con menos protagonismo en el tema indígenas/Estado, incluso muy por detrás de Chile cuyo sistema universitario es mucho más excluyente. Si bien esto tiene, y exige, una explicación multicausal, creo que la diferencia está en la presencia (o no) en cada país de organizaciones o movimientos indígenas fuertes y consolidados que, en algún momento histórico, han sido interlocutores muy determinantes frente al Estado.

## Bibliografía

Avalo, V. y Gigena, A. (2019, julio). Lo indígena como campo problemático en la Ciencia Política contemporánea: aproximaciones a partir de las producciones científicas en idioma español. Ponencia presentada en el XIV Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), San Martín, Argentina.

Benza, G. y Kessler, G. (2020). *La ¿nueva? Estructura social en América Latina. Cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Boccaro, G. (2007). Etnogubernamentalidad. La formación del campo de la salud intercultural en Chile. *Chungara, Revista de Antropología Chilena*, 39(2), 185-207.

Boccaro, G. y Bolados, P. (2008) ¿Dominar a través de la participación? El neoindigenismo en el Chile de la posdictadura. *Revista Memoria Americana*, 16, 167-196.

Boccaro, G. y Bolados, P. (2010). ¿Qué es el multiculturalismo? La nueva cuestión étnica en el Chile neoliberal. *Revista de Indias*, 205, 651-690.

Bonfil Batalla, G. (coord.) (1981). *Utopía y revolución: el pensamiento político contemporáneo de los indios en América Latina*. México: Nueva Imagen.

CEPAL (2014). Antecedentes y contexto sociopolítico de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina. En CEPAL, *Los Pueblos Indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (pp.163-233). Santiago de Chile: CEPAL.

Di Liscia, M. y Soprano, G. (2017). Entre espacios grises y aristas brillantes: la categoría burocracia estatal y el estudio de los sistemas de administración pública en la Argentina. En: Di Liscia, M. y Soprano, G. (eds.), *Burocracias estatales. Problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina (entre fines del siglo XIX y XX)* (pp. 9-42). Rosario: Editorial de la Universidad nacional de la Pampa/Prohistoria.

Favre, H. (1998). *El indigenismo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Gigena, A. (2017, agosto). Los/as sujetos/as ausentes en los estudios sobre el Estado y la administración pública. Ponencia presentada en el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Mannarelli, M. (2017). La Misión Andina en Puno, Perú: el estado y lo doméstico. En Prieto, M. (comp.), *El Programa Indigenista Andino, 1951-1973 Las mujeres en los ensambles estatales del desarrollo* (pp.163-233). Quito: FLACSO Ecuador/Instituto de Estudios Peruanos.

Mato, D. (2016). Educación Superior y Pueblos Indígenas en América Latina: Experiencias, interpelaciones y desafío. Buenos Aires: Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Prieto, M. (2017). Estado, integración-desarrollo y mujeres: una mirada conectada del Programa Indigenista Andino (1951-1973). En Prieto, M. (comp.), *El Programa Indigenista Andino, 1951-1973 Las mujeres en los ensambles estatales del desarrollo* (pp. 265-292). Quito: FLACSO Ecuador/Instituto de Estudios Peruanos.

Prieto, M. y Páez, C. (2017). El Programa Indigenista Andino. Integración-desarrollo, estado y mujeres indígenas. En Prieto, M. (comp.) *El Programa Indigenista Andino, 1951-1973 Las mujeres en los ensambles estatales del desarrollo* (pp. 5-49). Quito: FLACSO Ecuador/Instituto de Estudios Peruanos.

Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *PostData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11), 11-56.

Radcliffe, S. y Webb, A. (2015). Subaltern Bureaucrats and Postcolonial Rule: Indigenous Professional Registers of Engagement with the Chilean State. *Comparative Study in Society and History*, 57(1), 248-273.

Rivera Cusicanqui, S. (2010). *Ch'ixinakax utxiwa*. Una reflexión sobre las prácticas y los discursos descolonizadores. Buenos Aires: Tinta Limón.

Soruco Sologuren, X. (2014). *La composición social del Estado. Hacia la descolonización de la burocracia*. La Paz: Centro de Investigación Social (CIS).

Soruco Sologuren, X. (2015). La nueva burocracia plurinacional en Bolivia. Entre la democratización y la institucionalización. *Nueva Sociedad*, 258, 131-145.

## Otras fuentes

Primera Reunión Intergubernamental Institucionalidad y Políticas Públicas de América Latina y el Caribe Orientadas a Pueblos Indígenas. Memoria: Palacio de Itamaraty, Brasilia, 22 al 24 de noviembre de 2004. La Paz: Fondo Indígena.