

Resignificaciones de 'lo indígena'

las articulaciones de políticas de reconocimiento y políticas sociales en la Argentina

Autor:

Lorenzetti, Mariana Isabel

Tutor:

Briones, Claudia

2006

Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título Licenciatura de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires en Ciencias Antropológicas

Grado

TESIS 12-2-2

12-2-2 Tesis

FACULTAD de FILOSOFIA y LETRAS	
Nº 826.324	MESA
25 ABR 2006	DE

Agr.

ENTRADAS

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Filosofía y Letras

**Resignificaciones de 'lo indígena':
las articulaciones de políticas de
reconocimiento y políticas sociales en la
Argentina.**

Tesis de Licenciatura en Ciencias Antropológicas

Mariana Isabel Lorenzetti

D.N.I: 23.506. 944

e-mail: lorenzetti@mimcomp.com.ar

Directora de tesis: Dra. Claudia Briones.

BUENOS AIRES, ABRIL DE 2006

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS
Dirección de Bibliotecas

AGRADECIMIENTOS

Mis más profundos agradecimientos a quienes me acompañaron en este proceso con su afecto, aliento, paciencia, reflexiones, sugerencias, brindándome un apoyo incondicional ...

A mis padres y mis hermanos, especialmente a Liliana, quien supo estar cerca en mis momentos de angustia.

A mis entrañables amigas Gabriela, Paula, Alejandra, por su enorme generosidad.

A los compañeros del Grupo de Estudios en Aboriginalidad, Provincias y Nación.

A Claudia Briones por sus invalorables aportes y dedicación.

A todos mis más cálidos afectos.

Resignificaciones neoliberales de 'lo indígena': la articulación de políticas de reconocimiento y políticas sociales en la Argentina.

INDICE

Agradecimientos

Introducción	1
---------------------------	----------

Capítulo 1: Marco teórico-metodológico

I. Introducción	7
II. La delimitación del objeto de estudio: propósitos y problemas	7
III. Sobre el "trabajo", el "campo" y las herramientas para la investigación	13

Capítulo 2: Puntos de partida: La reconstrucción del escenario para pensar las políticas de reconocimiento y las políticas sociales

I. Introducción	20
II. Hacia una nueva reestructuración del orden social	21
III. Del "Bienestar" al "neoliberalismo": hacia una nueva topografía de la "cuestión social"	27
IV. Políticas sociales y políticas de reconocimiento bajo el signo multiculturalista en la economía política neoliberal	38

Capítulo 3: Políticas de reconocimiento y políticas sociales

I. Introducción	43
II. La elección de los programas	43
III. El Programa de Apoyo Nacional de Acciones Humanitarias para las Poblaciones Indígenas (ANAHI 2000-2004)	
III. a. Antecedentes del Programa	47
III. b. El escenario emergente del ANAHI: reconstruyendo el espíritu de la época ...	48
III. c. El lanzamiento del Programa	50
III. d. Los fundamentos del ANAHI	52
III. e. La continuidad del ANAHI.....	58

IV. Consideraciones parciales.....	68
------------------------------------	----

Capítulo 4: El Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

I. Introducción	70
II. El contexto de emergencia del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados	70
III. El lanzamiento del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados	75
IV. La inclusión de los indígenas en el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.....	80
V. Recapitulando (Consideraciones parciales)	91

Capítulo 5: Los Organismos Multilaterales de Crédito

I. Introducción	96
II. El agionamiento de las agendas en los Bancos Multilaterales de Desarrollo (Banco Mundial- Banco Interamericano de Desarrollo)	98
III. El Perfil de la Política Operativa sobre Pueblos Indígenas y el Perfil del Marco Estratégico para el Desarrollo Indígena	103
IV. La representación del indígena en el discurso autorizado	108

Capítulo 6: Consideraciones finales

I. La pertinencia del enfoque teórico-metodológico de trabajo	118
II. Un análisis en clave comparativa	120

Fuentes Documentales	131
-----------------------------------	-----

Bibliografía	139
---------------------------	-----

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de tesis tiene por objeto ver cuáles son los fundamentos que guían las políticas públicas dirigidas a los Pueblos Indígenas, en el contexto de las profundas transformaciones político-económicas ocurridas en las dos últimas décadas, tanto a nivel internacional como local.

Se pretende centralmente elaborar algunas líneas de análisis que nos permitan problematizar las relaciones existentes entre las políticas sociales y el reconocimiento de los derechos indígenas dentro de la agenda de gobierno a nivel nacional.

En el marco de los procesos de democratización - iniciados en la década del 80- y de reforma del Estado -en los años 90- la “problemática indígena” ingresa a la agenda estatal como cuestión, convirtiéndose en ámbito de intervención en un sentido integral.¹ El asunto indígena deviene materia legible que busca normativizar una clase particular de “*otro político interno*”.

De este modo, “lo indígena” se juridiza bajo formas que no tienen precedentes. Se inicia un proceso por el cual se pasa de la elaboración de leyes indigenistas integrales con un fuerte carácter integracionista a reformas constitucionales que incorporan en sus marcos el reconocimiento del colectivo indígena como “sujeto de derecho”².

A su vez esta circunscripción jurídica se corresponde con un momento de profundos cambios, que se inscriben en el despliegue de una racionalidad política de carácter neoliberal (De Marinis 1998). En un contexto, donde la agenda estatal se constriñe respecto de sus “antiguas obligaciones” propiciando un mayor

¹ Nos referimos a intervenciones destinadas a regular varios aspectos de la vida social a partir no sólo de la adopción de criterios para definir quiénes son los indígenas, sino también estableciendo aquello que les correspondería como tales.

² Entre 1984 y 1993 “(...) surgen las llamadas “leyes indígenas” que buscan establecer un cuerpo de disposiciones que definiera de manera “integral” las relaciones indígenas y no indígenas”; asimismo, “entre 1986 y 1998 veinte provincias se dieron nuevas constituciones, en un proceso que incluyó la reforma de la constitución Nacional”. Entre las provincias que reformaron sus constituciones e incluyeron en su cuerpo la temática indígena encontramos a : Salta, Jujuy, Río Negro, Formosa, Buenos Aires, Chaco, La Pampa, Chubut, y recientemente Neuquén. El resto de las provincias que modificaron sus textos constitucionales (La Rioja, San Luis, Córdoba, Catamarca, San Juan, Tierra del Fuego, Corrientes, La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Santiago del Estero y Santa Cruz) no incluyeron ningún artículo sobre la materia (GELIND 2000:1). Actualmente en Tucumán se está discutiendo la incorporación de la temática indígena en la Reforma Constitucional que se lleva a cabo en la provincia.

“protagonismo” de la sociedad civil, la reivindicación indígena que reclama la transferencia de capacidades para autoadministrar y autogobernar los asuntos que los afectan, encuentra cierto eco en la esfera estatal.

Se inicia un proceso por el cual se configura un nuevo espacio político donde, a través de la conversión de los reclamos indígenas en términos jurídicos, el colectivo de identificación “Pueblos Indígenas” se convierte en materia que necesita ser precisada. De este modo, la incorporación de los indígenas como actor diferenciado ha propiciado un tratamiento “específico” de sus demandas, dando lugar a que determinadas atribuciones sean encapsuladas por y en el sistema legal (Briones 1996).

Ahora bien, estos cambios no pueden analizarse sin considerar el ordenamiento político-social en el que emerge un “nuevo paradigma” donde se patrocina un tratamiento particular de la “diferencia”. Diferencia que, al ser leída en términos de “diversidad cultural”; pasa a formar parte de un orden discursivo a través del cual se naturaliza a un “otro culturalmente diferente”, abstrayéndolo de las condiciones socio-políticas en las que operan determinados dispositivos de marcación. En este marco, parece configurarse un entrelazamiento entre políticas sociales y “políticas de reconocimiento” que construyen lo “cultural” como objeto específico de intervención, escindido como argumentaremos institucional y teóricamente de lo político-económico.

Si bien el reconocimiento legal ha generado políticas especiales, en cuanto recortan como destinatario al colectivo indígena, sus modalidades no aparentan diferir demasiado de las políticas sociales dirigidas a otros grupos. En este sentido, si los indígenas se convierten en sujetos de derecho, al mismo tiempo nuevos dispositivos asistenciales gubernamentales se abren paso a fin de subvenir a sus “derechos” recientemente reconocidos.

Se advierte una creciente tendencia que apela a los marcos jurídicos existentes como principios selectivos capaces de circunscribir y focalizar a la población objeto de tales programas. Dichos dispositivos parecerían destinados a promover la incorporación de determinadas “identidades”, dejando de lado las que se perciben más “abiertamente políticas”. A través de ellos se van fijando los parámetros tolerables requeridos para ser reconocido como “diferente”, de manera tal de poder encuadrar las aspiraciones dentro de ciertos horizontes previsibles.

En este sentido, si los reconocimientos jurídicos pueden verse como, por un lado, fruto del avance y lucha del activismo indígena, por el otro, no puede soslayarse que también forman parte de la estrategia de una economía política de corte neoliberal, que genera y promueve ciertos “particularismos”, a la vez que impone límites precisos a los reclamos que se pueden efectuar (Fuller 2002, Briones 2002).

De este modo, si el escenario inaugurado en la década del 90³ parecía propiciar un giro importante respecto a la posibilidad de generar condiciones para una “política de reconocimiento” - en un Estado carente de lineamientos políticos sostenidos y sistemáticos frente al sector indígena⁴- una lectura a la luz de los procesos de reconfiguración en los que se inscriben dichos cambios jurídicos arroja sombras sobre la dirección de los mismos. Se empiezan a evidenciar las tensiones inherentes de una “nueva discursividad política” que procura articular “el reconocimiento a la diferencia” -derechos colectivos específicos- y la extensión de derechos sociales generales, en un marco signado por crecientes procesos de exclusión social.

A partir de estos lineamientos, intentaremos realizar un análisis que nos permita hacer visibles algunas de las dinámicas y vinculaciones que, en la Argentina, se han generado en relación a lo que las agencias estatales entienden por “política de reconocimiento”. Como así también, nos proponemos analizar las nuevas modalidades de implementación de políticas sociales y las nociones de ciudadanía que subyacen a ambas cuestiones, en el marco de los procesos de afianzamiento del orden neoliberal.

Las consecuencias de la fractura entre los canales redistributivos tradicionales y las cuestiones relativas al reconocimiento, mediante políticas de “identidad”, han creado una nueva topografía política, ideológica y económica destinada a convertirse en el escenario de nuevos y complejos procesos políticos.

Ello ha llevado a una coyuntura donde varias cuestiones han sido puestas en entredicho. Nos encontramos, pues, frente al enjuiciamiento de la equiparación entre redistribución universalista e igualdad jurídica, lo que ha acabado significando el

³ Década en la que se reconoce a los Pueblos Indígenas como sujetos de derechos específicos : Sanción del artículo 75 inc 17 Const. Nacional (1994), Adopción del Convenio 169/89 de la OIT mediante la ley 24.071 en el año 1992.

⁴ Al respecto, cabe agregar que el Estado Argentino se ha caracterizado por su fuerte tendencia a invisibilizar la población indígena, lo que explica las intermitentes y discontinuas actuaciones en este

reconocimiento de identidades particulares compartidas, al tiempo que se ha ido verificando una transformación de las políticas sociales. En este nuevo contexto, las últimas, ya no son pensadas como mecanismos de redistribución, sino como medidas compensatorias para aquellos que quedan por fuera de la economía de mercado. De ahí que los “temas de reconocimiento” parezcan ser alternativos y/o sustituibles a los “temas de distribución”.

Esta situación abre un abanico de preguntas sobre el entrecruzamiento del reconocimiento legal y las políticas sociales específicas patrocinadas desde el Estado para la población reconocida como indígena. En principio, cabe indagar qué tipo de reconocimiento se promueve, cuáles son sus bases de partida y en qué términos es planteado; qué lecturas se realizan de los marcos jurídicos existentes y cómo entran a jugar en las argumentaciones de las políticas sociales que distinguen al sector indígena como población-objeto. También cómo se formalizan los criterios de diferenciación social y cuáles son los supuestos subyacentes en estas políticas.

A fin de analizar la relación entre políticas sociales orientadas a promover condiciones socio-económicas mínimas para sectores postergados y la implementación de políticas orientadas a promover el reconocimiento de la “diferencia” nos centraremos en los discursos públicos, documentos, programas y proyectos de distintas agencias estatales nacionales⁵.

Intentaremos hacer un contrapunto entre el Programa de Apoyo Nacional de Acciones Humanitarias para Poblaciones Indígenas (ANAHÍ 2000-2004) a cargo del Ministerio de Salud de la Nación, y el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados puesto en marcha en el 2002, teniendo como órgano responsable al Ministerio de Trabajo.

La elección de los programas responde a la necesidad de contrastar los lineamientos políticos esgrimidos por las agencias estatales federales a la hora de diagramar políticas específicas y políticas sociales más abarcativas que incluyan a la población indígena. Una primera aproximación nos sugiere que el programa ANAHÍ, a pesar de estar planteado en términos de reconocimiento de los derechos colectivos

terreno, a diferencia de otros países latinoamericanos donde la política indigenista fue rectora de acciones estatales activas.

⁵ Desarrollaremos estos aspectos extensamente en el capítulo siguiente, donde trabajemos las consideraciones teórico- metodológicas que orientan nuestra investigación.

indígenas, parece compartir muchos de los rasgos o características de las políticas sociales neosistémicas resultantes de los ajustes estructurales. El segundo programa resulta interesante en tanto que, fundado en un “carácter universal”, realiza ciertas salvedades para incluir a la población reconocida como indígena.

Estas iniciativas, implementadas en los últimos años por las agencias estatales, no pueden ser analizadas sin tener en cuenta la prominente injerencia que han adquirido en la materia que nos ocupa los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial - BM- ; Banco Interamericanos de Desarrollo -BID-).

Los organismos mencionados se han convertido en usinas productoras de representaciones sociales que “juegan papeles significativos tanto en la constitución de actores como en la orientación de sus prácticas” (Mato 2004). Presentadas y asumidas como “universales”, tales representaciones se constituyen en partituras que comienzan a ser interpretadas en las agendas políticas locales. Así, el examen de la formulación de los programas de acción muchos de ellos financiados por dichas agencias multilaterales nos demanda incorporar las producciones de esas agencias, en la medida en que éstas van acompañando el rumbo, instaurando sentidos y construyendo escenarios desde donde abordar la trama entre “políticas de reconocimiento” y “políticas sociales”.

Nuestra presunción es que la estrecha vinculación de ambas políticas mediante la conjunción de derechos y demandas construye al indígena como “pobre especial”. La correlación entre nivel de pobreza y su carácter étnico aparece mediada por una serie de argumentaciones donde conceptos como “cultura”, “participación”, “organización comunitaria”, entre otros, comienzan a ser piezas claves en la subsunción activa de los indígenas en su propio “autocuidado”. Nuevamente calibrados en el campo semántico, esos conceptos se convierten en denotativos de “recursos” que habilitan la intervención en múltiples dimensiones: si antes las “pautas culturales” eran signo de atraso para el desarrollo, ahora aparecen como potencialidades, capacidades que deben ser estimuladas, conservadas, para la consecución de lo que se ha dado en llamar “desarrollo sustentable”, con especial atención a las condiciones “socioculturales” que lo hagan sostenible.

Ahora bien, antes de abocarnos al análisis, explicitaremos las coordenadas teóricas que orientarán nuestra práctica de investigación. Trabajaremos no sólo los

conceptos que conforman nuestras herramientas analíticas, sino también los procesos sociales, políticos y económicos de carácter más amplio que explican los cambios mencionados.

En suma, este trabajo pretende repensar los problemas y las tensiones entre políticas de reconocimiento y políticas sociales en un escenario cambiante, donde se advierten más claramente los efectos deseados y no deseados de las transformaciones acaecidas en las últimas décadas. Nuestro esfuerzo, entonces, está orientado a relacionar tres esferas: reconocimiento jurídico de derechos colectivos específicos, contracción de derechos sociales económicos generales y nuevos regímenes de ciudadanía resultantes de esta ecuación.

Capítulo 1

Marco teórico - metodológico.

I. Introducción

Teniendo en cuenta que ciertas exigencias e inquietudes teóricas conducen a una diferente práctica en el trabajo de campo, en los siguientes apartados presentaremos las estrategias de investigación que hemos adoptado. Nos remitiremos, pues, al proceso por el cual se fue conformando una definición tentativa del “trabajo” y del “campo” (Abduca 1995).

Comenzaremos circunscribiendo nuestro objeto de estudio y las condiciones prácticas de ‘acopio de datos’, considerando que “las elecciones técnicas más ‘empíricas’ son inseparables de las elecciones más ‘teóricas’ de construcción del objeto” (Bourdieu 1995: 167).

En este camino, entonces, iremos incorporando algunas cuestiones teóricas que estructuran nuestra perspectiva de análisis y señalaremos su articulación con la modalidad de construcción de los datos primarios que utilizamos en la investigación. Dado el problema que nos hemos propuesto abordar, esta tarea ha implicado re-pensar en una modalidad alternativa al “típico” trabajo de campo¹.

II. La delimitación del objeto de análisis: propósitos y problemas

Tal como ya anticipamos, nuestro objeto es analizar los lineamientos que guían las políticas públicas dirigidas al colectivo indígena, en un contexto en el que se le reconocen jurídicamente derechos específicos y paralelamente se manifiesta una contracción/devaluación de derechos sociales generales.

Nuestro propósito es abordar los procesos de construcción de los programas que hemos seleccionado según adquieren estado público, focalizando en los supuestos y

¹ En este punto nos hemos servido del aporte de los distintos trabajos compilados por Susana Hinzte en “Políticas Sociales: contribución al debate teórico metodológico” (1996). Particularmente el de Estela Grassi, “Políticas sociales e investigación antropológica (problemas y propuestas)”, nos ha proporcionado

representaciones que definen y recortan tanto los “sujetos” destinatarios de dichas políticas, como los “problemas” que buscan subsanar. Nos interesa indagar los argumentos vertidos en las estrategias discursivas y expresiones públicas de diferentes actores que, dado las posiciones que ocupan, se hallan en condiciones de hegemonizar el espacio político y tornar legítimos dichos programas (Grassi 1996).

Partimos de que tales programas de intervención social constituyen uno de los medios por los cuales se expresan las políticas públicas del Estado. Ellos traducen, en parte, las condiciones de desempeño y las definiciones que articulan cierto proyecto político devenido hegemónico.

En términos generales, entendemos a las políticas sociales como un tipo de políticas estatales que suponen determinado modo de concebir las relaciones sociales en su articulación con un orden político-económico (Raggio 2003: 206)². Ellas expresan estilos o artes de gobernar particulares sobre ciertas poblaciones, que se materializan en complejas tecnologías, dispositivos y sistemas de enunciados que permiten el gobierno de los hombres sobre otros hombres con objeto de lograr cierta cohesión social (Alvarez Leguizamón 1999, Alvarez Leguizamón 2003).

Las políticas sociales implican una singular forma de articulación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, articulación resultante de “arreglos específicos”. A través de estos arreglos se establece lo que es responsabilidad de cada ámbito en cuanto a las condiciones de reproducción de la vida y a los modos de conjurar los riesgos de fractura social. Las políticas sociales constituyen uno de los espacios de disputa donde dichos arreglos se dirimen. Las mismas son expresión de un proceso en el que toma forma el juego por imponer la igualdad y/o desigualdad jurídica y social que, no sólo va demarcando qué es asunto público o privado, sino también va constituyendo a los mismos sujetos intervinientes en el proceso (Grassi 2003a.).

las bases para dar forma a nuestra tarea de investigación. En lo que sigue ampliaremos lo que queremos significar con “re-pensar el típico trabajo de campo antropológico” (1996: 63).

² Cabe aclarar al respecto que no es nuestra intención realizar un estado de la cuestión de las distintas posturas teóricas respecto a las conceptualizaciones existentes de políticas sociales, ni debatir por lo tanto los alcances y limitaciones de cada una. Nos circunscribimos aquí a presentar nuestra perspectiva de análisis, valiéndonos de los aportes realizados por diferentes autores, en la medida que contribuyen a delimitar y abordar la problemática planteada en este trabajo. Con ello pretendemos explicitar desde dónde y en qué sentido se dirigen las apreciaciones que iremos desarrollando paulatinamente en la tesis.

Tal proceso, pues, nos remite a la definición de la política que organiza tanto los límites del debate -es decir: qué es objeto de discusión-, como también el reconocimiento de quién es y quién no “sujeto merecedor de la intervención social”, estableciendo con ello las condiciones de tal merecimiento (Grassi 2002). Condiciones que pueden reforzar o devaluar ciertos derechos, instaurar/contemplar derechos nuevos, reproducir o crear nuevas desigualdades, por tanto moldeando prácticas y modelos de ciudadanía³.

De allí que, las políticas sociales no derivan su carácter, ni definen sus dispositivos de intervención de una voluntad estatal autónoma, sino de un complejo entramado de relaciones de fuerza donde los intereses económicos- políticos y las luchas sociales van conformando sujetos y “problemas sociales” sobre los cuales intervenir. En este sentido ellas pueden ser entendidas como procesos de construcción de hegemonía que se condensan en programas y planes concretos, reflejándose allí la dirección que se impone activamente en la acción estatal como expresión o en nombre de intereses generales (Grassi 2003a).

Los distintos planes y programas constituyen la vía por la cual la cuestión social se particulariza en problemas sociales concretos (Grassi 2003a: 22). “Problemas sociales” cuyas definiciones son dependientes de los procesos de hegemonización que van imponiendo los términos con los que se los nomina y describe, especificando además el contexto de referencia al cual son remitidos (Ibidem). Con ello, queremos decir que no toda demanda o aflicción de un grupo social se convierte en una “cuestión socialmente problematizada” (Oszlak y O’ Donnell 1995). Sólo deviene tal en la medida que la acción de ciertos sujetos interesados logra imponer determinada situación como problemática para la sociedad en su conjunto, generando la necesidad

³ Entendemos que la ciudadanía es una elaboración social, específica en el espacio y en el tiempo, que surge como consecuencia de condiciones sociales determinadas. Las formas de ciudadanía, así como el momento de la adquisición de los derechos, dependen de luchas políticas particulares. A través de ellas se establece un sistema de inclusión y exclusión que define los límites no sólo hacia afuera, es decir de acuerdo a criterios de identificación a una comunidad determinada (la Nación), sino también hacia adentro de esa comunidad, distinguiendo al *ciudadano pleno* -“el ciudadano modelo”- del nacional con derechos limitados -una especie de “ciudadano de segunda clase”- (Jenson y Phillips 1999). Con la adopción de esta postura procuramos no reducir la concepción de ciudadanía a una codificación jurídica. Pues como advierte Procacci (1999), el lenguaje jurídico de los derechos no puede explicar por sí sólo el proceso dinámico a través del cual va modificándose el contenido del pacto social y el sistema de derechos. Asimismo, con ello queremos evitar las simplificaciones evolucionistas que leen las transformaciones en torno a los derechos como sinónimo de modernización, democratización, etc.

de “hacer algo” al respecto (Grassi 2003b). O bien, retomando las palabras de Grassi, “cuando las condiciones de aflicción tienen ya una significación tal, que cuestionan la legitimidad del sistema institucional por sí mismas” (2003a: 22). De allí que, la disputa por incorporar determinados reclamos y demandas en la agenda de problemas socialmente vigentes gire en torno a determinar tanto la definición de los mismos, como las causas y formas de solución, estableciendo la atribución de responsabilidades y competencias en las resoluciones adoptadas, dando forma a la voluntad política de intervención.

De este modo, las políticas sociales no son “reacciones” del Estado frente a las cuestiones sociales, sino la forma estatal de construirlas como tales (Danani 1996: 24). En consecuencia, los procesos de reforma implementados en materia de políticas sociales no pueden verse como “respuestas” a “crisis” o “conflictos” ajenos a dichas cuestiones, sino parte activa de un nuevo modelo de construcción social donde la intervención de distintas agencias estatales tiene un rol preponderante (Hintze 1996: 12; Danani 1996).

Ahora bien, estas consideraciones nos llevan a realizar dos observaciones necesarias para clarificar los propósitos de trabajo mencionados al comienzo de este apartado. Las mismas se hallan vinculadas entre sí y apuntan a delimitar el ángulo desde donde pretendemos abordar las mutuas relaciones entre políticas de reconocimiento y políticas sociales.

En primer lugar, creemos necesario señalar que nuestra preocupación no reside en analizar la recepción y re-significación que de tales políticas realizan los destinatarios. En segundo lugar, aclarar que tampoco es de nuestro interés hacer un análisis de éstas en términos de eficacia o eficiencia, respecto al grado de adecuación entre la propuesta y su implementación.

La primera observación apunta a que tal preocupación significaría “desplazar” nuestro objeto de estudio -las racionalidades políticas que animan los programas sociales- a las propias poblaciones sobre las que recaen dichos planes. Ello supondría relevar y reconstruir estrategias y prácticas que los sujetos destinatarios realizan, ya sea para impugnar categorizaciones, modificar/cuestionar el curso previsto en su diseño o

para ratificarlo⁴. De ahí que, encarar un trabajo de este tipo nos apartaría de nuestra propuesta que intenta problematizar el lugar que les cabe a los destinatarios según “arreglos específicos” acordados desde los sectores capaces de oficializar la agenda de las políticas sociales, en tanto concentran el poder de decisión sobre la conformación de los programas.

Lo que acabamos de expresar no implica concebir a los sujetos como meros destinatarios pasivos frente a políticas sociales definidas de una vez y para siempre; sino tener en cuenta que, justamente, esa condición de destinatario es una relación, producto de determinado tipo de interacción entre sujetos con desigual correlación de fuerzas⁵. En este sentido, lo que nos interesa puntualizar aquí es que nuestra mirada está orientada a poner de relieve las tomas de posición, los recursos movilizados y las estrategias de acción política de quienes delimitan el objeto de planificación e intervención social mediante la formulación de los programas.

La segunda observación, respecto de la decisión de no reparar en el grado de correspondencia entre los criterios de formulación inicial y la gestión/implementación resultante, apunta a discutir una serie de aspectos importantes para la dirección de nuestro trabajo.

Con ello queremos indicar, retomando a Bourdieu, que el ejercicio al que nos abocaremos intenta “combatir por todos los medios la inclinación inicial a concebir el mundo social de modo realista...” (1995: 170). Consideramos así que, emprender un trabajo destinado a determinar la distancia que media entre los objetivos de la política y su puesta en práctica definitiva, sin previa tarea de deconstrucción sobre qué es lo que se problematiza y cómo se hace, es propenso a naturalizar el curso de la misma. Se corre el riesgo de tomar como objeto las representaciones y problemas tal como son planteados por los programas, adoptando, además, como sustento de contrastación esa “realidad” que los mismos presuponen en su formulación. Dicha opción, por lo tanto,

⁴ Claudia Danani es quien advierte sobre este tipo de problema metodológico que radica, fundamentalmente, en los supuestos que orientan la consideración de los sujetos y actores cuando son incorporados al estudio de las políticas sociales. El problema se plantea cuando existe una discrepancia entre los objetivos de la investigación y la perspectiva desde la cual se intenta recuperar el papel de los sujetos -y sus prácticas- en los procesos recorridos por las políticas sociales (1996: 33-34).

⁵ Como indica Grassi, las políticas del Estado se definen a partir de la acción de actores y sujetos en conflicto y estructuralmente ubicados de manera desigual. En otras palabras, “las políticas del estado son la

nos haría susceptibles de quedar atrapados por el objeto al trasladar a nuestro trabajo “todo aquello que posibilita la experiencia dóxica del mundo social, es decir, no sólo la representación preconstruida de este mundo, sino también los esquemas cognoscitivos que forman la base de la construcción de dicha imagen (Bourdieu 1995: 184)”.

Se trata pues de abordar la constitución de las políticas sociales intentando focalizar en el cuerpo de problemas que las mismas consideran legítimos, dignos de ser discutidos, publicados y difundidos. En concordancia con el planteo de Bourdieu, se busca deconstruir el trabajo de producción de los problemas oficiales, es decir aquellos garantizados por el Estado, investidos de esa suerte de universalidad, objetividad y desinterés que, a través de la figura del experto, la representación burocrática intenta afianzar.

La apreciación que realizamos anteriormente -la del grado de adecuación entre formulación e implementación de los programas- apunta, entonces, a evitar tratar como instrumento de trabajo lo que es nuestro objeto de investigación: aquello que conforma el sentido práctico, las premisas, los esquemas de percepción y comprensión que se expresan en los programas y planes sociales.

Detenemos en este punto para el análisis no niega reconocer los procesos por los que atraviesan los programas sociales⁶, sino tener en cuenta que nuestro trabajo hará foco en la progresiva constitución de sujetos y problemas de intervención, tal como aparecen públicamente circunscriptos en los programas y planes que involucran a distintas instancias estatales (Grassi 1996). Dicha reconstrucción intenta complejizar y tomar otros puntos de partida para el abordaje de las políticas sociales. Se trata de trabajar desde un enfoque que intenta apartarse de los estudios que se plantean en términos de distancia entre los objetivos de partida de la política y su puesta en marcha definitiva, estudios ligados de este modo, a un carácter evaluativo de la gestión.

En consecuencia, encarar un análisis de este tipo ha implicado tomar una serie de decisiones teóricas-metodológicas relacionadas a la cuestión de la construcción de

institucionalización de las condiciones de estas confrontaciones y de las formas en que las relaciones se materializan. Condiciones y formas en constante reconstitución” (1996: 68).

⁶ Es decir, las distintas etapas: diagnóstico, diseño, implementación y evaluación y las continuas redefiniciones a las que están sometidos, en tanto entendemos que una política estatal es el resultado de diputadas y reinterpretaciones (es más un proceso que un plan), pero que no obstante es consustancial a la

los datos y un camino alternativo de “trabajo de campo” tal como comúnmente ha sido planteado en la práctica antropológica de investigación (Grassi 1996). Cuestiones que pasaremos a tratar con mayor profundidad en nuestro próximo apartado.

III. Sobre el “trabajo”, el “campo” y las herramientas para la investigación

Nos interesa discutir aquí algunas de las premisas que orientan la modalidad de trabajo y el recorte de nuestro campo de investigación dadas las preguntas que formulamos en relación al entrecruzamiento entre políticas sociales y políticas de reconocimiento dentro del contexto social que se ha dado en llamar “neoliberalismo”⁷.

Como ya indicamos, nuestro interés gira en torno a las nuevas configuraciones donde parece inscribirse “la cuestión indígena”. Es decir, a qué redes de significación, con qué entramados de enunciados ésta aparece ligada dentro de los programas sociales; visualizando, también, qué tan diferentes se plantean las políticas sociales destinadas al colectivo indígena de las que contemplan a otros sectores sociales⁸. Se trata, entonces de analizar los puntos de conexión entre las políticas específicas y las políticas sociales, focalizando en las líneas de continuidad y discontinuidad entre ambas.

Ahora bien, dados estos ejes de análisis, se plantea la cuestión de definir el “lugar” hacia donde dirigir la mirada. De este modo, para determinar cuál es el referente empírico con el que nos manejaremos, en principio discutiremos algunas cuestiones relativas al trabajo de campo surgidas a raíz de la formulación de nuestro objeto de investigación. Sobre todo respecto a la modalidad práctica de acceso a la información, en la medida que nuestro “campo” no está circunscrito a un horizonte de interacciones cotidianas entre los “informantes” y el investigador, rasgo típico que define al trabajo de campo antropológico (Grassi 1996). Ello responde a varios aspectos

misma definición del problema y la determinación de los sujetos de la intervención estatal (Grassi 2003a: 221).

⁷ Nos referiremos a él con mayor detenimiento en nuestro próximo capítulo. Sólo interesa remarcar aquí que el “contexto” no es un “objeto que está ahí”, sino una formulación analítica que busca “situar” el problema planteado en relación a los procesos sociales que él mismo tiene como referente (Oszlak y O’Donnell 1995).

⁸ Para ello, relevaremos el carácter general que asumen hoy las políticas sociales dado el contexto socio-político en el que se inscriben. En el próximo capítulo abordaremos con mayor profundidad este punto.

que se implican mutuamente, pero que los desglosaremos en favor de obtener mayor claridad expositiva.

En nuestro caso, el acceso directo a los actores -funcionarios, políticos, comunicadores- la interacción cotidiana con ellos, ha sido prácticamente inviable por lo menos como posibilidad sistemática. Además, las oportunidades de realización de entrevistas, en los casos accesibles, tienen en la mayoría de los casos un carácter circunstancial y ocasional (Grassi 1996: 78). Tal conjunto de motivos ha hecho, por lo tanto, imposible algunos requisitos básicos del trabajo de campo "típico" del antropólogo (contacto directo e inmediato con los "informantes", permanencia no invasiva en el campo, lograr la "confianza de los interlocutores", etc.) a no ser por circunstancias fortuitas, que no pueden desestimarse, pero que no alcanzan a conformarse en una "propuesta metodológica" (Ibidem).

En consecuencia, se nos ha planteado el desafío de pensar en otras vías de acceso a lo que los actores sociales expresan, hacen, declaran respecto al tema determinado. Al mismo tiempo ello nos condujo a preguntarnos sobre la pertinencia o el carácter del trabajo de campo tal como habitualmente se lo concibe en función del problema que hemos formulado.

Tales consideraciones implican reflexionar sobre cómo acceder a los "datos del campo", más precisamente a construir los datos primarios, cuando el problema se plantea en un ámbito inabarcable por vía del contacto directo e inmediato, como es el ámbito de la formulación y definición de políticas públicas. Dichas reflexiones apuntan a retomar algunos argumentos planteados por Grassi, claves para construir nuestro andamiaje de trabajo. Ellos surgen de cuestionar la estrecha definición que asocia el trabajo de campo con "la presencia directa, generalmente individual y prolongada, del investigador en el lugar donde se encuentran los actores/miembros de la unidad sociocultural que se desea estudiar (Guber, citado por Grassi, 1996)". Al respecto la autora señala:

"El problema fundamental es que el trabajo de campo, así definido, veda a los antropólogos, la posibilidad de encarar problemas y objetos que no implican, mayormente, 'relaciones personalizadas y directas', pero que condicionan fuertemente ese ámbito de las 'relaciones directas' que transcurre en la cotidianidad, sino a riesgo de perder la especificidad de su enfoque" (Grassi 1996: 70).

De allí el desafío de pensar la posibilidad de plantearse metodológicamente un “campo” no circunscrito al horizonte de las interacciones directas entre investigador e informante sin renunciar al enfoque antropológico, a la profundidad y a la contextualización de la información. En este sentido creemos que es posible construir una propuesta de trabajo capaz de abordar determinados problemas “sin límites falsamente disciplinarios” (Grassi 1996). En tanto la especificidad del enfoque antropológico,

“no tiene que ver (...) ni con las técnicas, ni con el universo empírico, sino con un modo de conocer (o un método de pensar, como diría Bourdieu) cuya virtud radica en ‘captar’ espacios ‘no previstos’, en estructuración, en estado germinal (Grassi 1996: 71)”.⁹

El planteo, de acuerdo a esta postura, consiste en identificar aquello que se encuentra “entre los pliegues” de las políticas que hemos seleccionado para buscar las “irregularidades”, “espacios en estructuración”, procesos en gestación, esferas de actuación en génesis o en declinación (op. cit.: 72-73)

La propuesta es, entonces, abordar las políticas destinadas al colectivo indígena a través del corpus empírico conformado por las prácticas discursivas y acciones de diversos actores sociales (dirigentes políticos, funcionarios, expertos, comunicadores sociales, técnicos especializados) que adquieren estado público. Se analizarán los documentos oficiales, las expresiones vertidas en los medios de comunicación, informes, los programas propiamente dichos, atendiendo las propuestas, fundamentaciones, representaciones sociales que allí se vierten.

Partimos del supuesto de que tales manifestaciones constituyen una unidad compleja de prácticas y representaciones en las cuales se reflejan esquemas de percepción e interpretación de la vida social, articulados a procesos sociales en curso (Danani 1996). Por lo tanto, como señala Grassi, “no son procesos acabados o

⁹ La autora relaciona esta especificidad del enfoque antropológico con el objeto empírico en torno al cual se constituyó originalmente la disciplina: “Así, mientras que la sociología se instituyó en relación con un mundo ‘familiar’ en términos culturales (...) el antropólogo se internó en un mundo absolutamente ajeno. ¿Cómo y sobre qué interrogar a ese mundo, cuáles preguntas hacerle? Si el sociólogo podía hacerse preguntas específicas sobre las instituciones de su sociedad, el antropólogo tenía que saber primero cuáles eran tales instituciones”. De allí que “(...) de la necesidad pueda hacerse virtud, si se mantiene la apertura en “el método de pensar”, y en simultáneo se construye un objeto de conocimiento que incluya y registre

“realidades externas” lo que se reconstruye por esta vía, sino la participación e injerencia de estos esquemas en la orientación de tales procesos en construcción” (1996: 76). En este sentido consideramos que la producción de tales prácticas discursivas es constitutiva de la praxis social. Con ello queremos significar, retomando las palabras de Grassi, que nuestro enfoque:

...”se opone a cualquier concepción dualista del comportamiento humano, que separe radicalmente la esfera del discurso (decir) de la esfera de la acción (hacer), como si fuera posible un discurso puramente etéreo, construido sin relación con la ‘realidad’, ajeno a toda experiencia y sin capacidad de concretarse en acciones; o como si las acciones (hacer) fueran ajenas a algún fundamento posible de expresarse discursivamente (op. cit.: 76)”.

Se trata pues de reconstruir los esquemas orientadores y las representaciones sociales como condiciones constitutivas de dichas prácticas de trascendencia pública, donde las contradicciones y heteronomía del comportamiento humano no se traduzcan como discrepancias entre, por un lado, la “realidad”, por otro, el “discurso”. Lo que interesa es que “cada una de las expresiones (en actos o en palabras) de cada actor social ‘singularizan interpretaciones socialmente disponibles’ que guardan correspondencia con ‘procesos colectivos de producción de sentidos’” (Nun, citado por Grassi 1996: 77). Analizar el grado de consenso/legitimidad de aquellas constituye parte del trabajo a realizar. De allí que comprender el significado de una expresión “no supone penetrar en hipotéticos procesos ocultos que ocurrirían en la mente de los actores sociales, ni de separar ‘la paja del trigo’ en cuanto a la correspondencia entre el ‘decir y el hacer’, como tarea de limpieza capaz de encontrar el ‘núcleo duro de lo real’” (op. cit.: 75). Supone más bien situar tales acciones públicas por referencia a aquellos procesos sociales y públicos de construcción del sentido en los que, con mayor o menor consistencia, participan los actores.

En este sentido nuestro “campo” está constituido principalmente por el universo de declaraciones públicas que los políticos, funcionarios, expertos dirigen a distintos interlocutores, con mensajes específicos, y en contextos coyunturales diversos. Nuestra tarea consistirá entonces en indagar esas prácticas discursivas, los diferentes contextos en los que se producen, los mensajes que contienen, las reacciones y respuestas, etc. Por

las irregularidades y las diferencias, sin quedar atrapado en el objeto irregular o diferente (las ‘minorías’, los ‘marginados’) (Grassi 1996: 71-72)”.

esta vía de acceso, intentaremos acercarnos al “proceso público de producción de argumentos y definiciones” que guían las políticas que remiten al colectivo indígena.

Para avanzar en la propuesta de trabajo de investigación, es a su vez conveniente especificar qué entendemos por “representaciones sociales”. Retomando la formulación de Mato al respecto, podemos definir las representaciones sociales

“(…) como formulaciones sintéticas de sentido, descriptibles y diferenciables (...), (que) envuelven, o suponen, formas de interpretación y simbolización de aspectos de la experiencia que producen los actores sociales (individuales o colectivos) en su participación en la vida social, es decir, en sus relaciones con otros actores, sean estas relaciones de colaboración, conflicto o negociación. (...) En tanto unidades de sentido, las representaciones sociales “organizan” la percepción e interpretación de la experiencia (2004: 133-134)”.

De este modo, dichas representaciones orientan y otorgan sentido a las prácticas sociales que los actores desarrollan en función de ellas, estando presente al mismo tiempo la posibilidad de su modificación a través de tales prácticas. En relación a nuestra línea de análisis, lo importante es que esta conceptualización de “representación social” se aparta de los marcos teóricos que “aparean” dicha categoría con la de “realidad”; esto es, suponen que la “representación” lo es de una cierta “realidad”. Por el contrario, tal como puntualiza Mato, ésta idea de “representación” se liga con la de “experiencia”. Así definida tal categoría supone que no hay una “realidad” por “representar”, sino diversas maneras de interpretar y simbolizar la experiencia social. Maneras que son producto de determinados intereses, expectativas, trayectorias, que los actores desarrollan en su participación en la vida social, según las posiciones que ocupan y al poder relativo que tienen dado el mapa de relaciones sociales existentes.

Para el presente trabajo, lo relevante es dar cuenta de cuáles y cómo se elaboran las representaciones que tematizan la “cuestión indígena”, analizando el papel que juegan las mismas en la formulación de los programas de acción que contienen las políticas elaboradas desde las esferas estatales.

De tal modo, intentaremos seguir el proceso por el cual “lo indígena” es transformado en cuestión e incorporado a la agenda del debate público. En términos operativos, entenderemos a las políticas estatales seleccionadas como sucesivas tomas de posición adoptadas por distintas agencias estatales que intentan alguna forma de

“resolución” a las “cuestiones socialmente problematizadas”¹⁰ (Ozslak y O’Donnell 1995). A través del seguimiento del conjunto de decisiones y acciones de trascendencia pública, será posible interpretar cuál es la modalidad de intervención del Estado en relación a la “cuestión indígena”, focalizando en el universo de problemas que son objeto de consideración en los programas que nos proponemos analizar. Esto nos permitirá acercarnos a una visión del estado “en acción”, desagregado y descongelado como estructura global y “puesto” en un proceso social el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales (Ozslak y O’Donnell 1995).

Del análisis de tales intervenciones podremos inferir la direccionalidad preponderante, determinada orientación normativa relativa a la cuestión, de acuerdo a los términos en que la misma ha sido planteada. Pero antes será necesario dar cuenta del contexto más amplio en el que se inscriben las políticas a analizar. De esta manera, nuestro trabajo desagregará dos niveles de análisis. En primer lugar el escenario en el cual tales políticas se conforman y despliegan, señalando las dimensiones que nos parecen más significativas de las relaciones Estado-sociedad en el ordenamiento neoliberal. Para reconstruir tales procesos más amplios nos remitiremos mayormente a fuentes secundarias. En segundo lugar, las políticas elegidas propiamente dichas, atendiendo específicamente al “espacio problemático” que ellas recortan a partir de las concepciones/representaciones que definen la “naturaleza”, intensidad y límites del área de acción. En este nivel acotaremos nuestro ámbito empírico en función, fundamentalmente, de las distintas expresiones de orden público de que nos remitan a las políticas seleccionadas.

Creemos que el enfoque propuesto puede contribuir al acercamiento a ciertos aspectos y relaciones que vislumbramos importantes para el estudio de la tensión y articulación entre políticas sociales y políticas de reconocimiento. Estimamos la propuesta esbozada como una vía promisoría para centrar nuestros esfuerzos de investigación.

En lo que sigue, trabajaremos como marco de referencia el contexto más amplio en el que se inscriben los cambios relativos en materia de reconocimiento de derechos

¹⁰ Es decir, aquellos asuntos, demandas o necesidades que son socialmente problematizadas, transformadas en cuestión e incorporadas a la agenda del debate público.

especiales, y de políticas sociales. Luego sí, nos abocaremos específicamente al análisis de las políticas consignadas como casos.

Capítulo 2

Puntos de partida: la reconstrucción del escenario para pensar las políticas sociales y las políticas de reconocimiento.

I. Introducción

Tal como anticipamos en la introducción de este trabajo, las últimas décadas nos confrontan con un desarrollo político paradójico: por un lado, el reconocimiento en el orden constitucional y legal de derechos indígenas específicos-colectivos y por otro, una contracción - devaluación de los derechos sociales generales. Estos cambios, que van en direcciones opuestas, tienen sin embargo origen en, y responden a, un mismo orden social, en el cual se combina de manera peculiar tanto el aumento de la desigualdad social como la emergencia de grupos sociales que reivindican derechos desde “su” diferencia sea ésta étnica, de género o cultural.

En este sentido, la lucha por el reconocimiento de derechos colectivos propulsada por el activismo indígena puede verse inserta en ese proceso que ha hecho de la “explosión de los particularismos” (Fuller 2002) un fenómeno emergente que se ha profundizado y consolidado en las últimas décadas.

El encuentro de estas dos tendencias, “reconocimiento de la diversidad” - promovido desde esferas estatales y no estatales- y quiebre de los canales de redistribución, ha provocado tensiones que han venido madurando y expresándose en los conflictos que han aflorado últimamente entre los Pueblos Originarios y las distintas agencias estatales interpeladas. En principio, esos conflictos resultan de que el reconocimiento que se propugna desde el activismo indígena entraña la asignación de recursos y medios necesarios para administrarlos¹. Sin embargo, ese reconocimiento encuentra tope en el afianzamiento de un arreglo estatal que determina nuevas reglas de

¹ Las demandas giran en torno a una plataforma compartida que contempla la restitución de territorios, control sobre esos recursos territoriales, el derecho a una educación bilingüe e intercultural, el reconocimiento de los procedimientos de regulación social propios; cuestiones que van de la mano de los reclamos centrados en la adquisición de competencias para la auto-administración y la participación en todos los asuntos que les afecten en tanto Pueblos Indígenas. Si bien, en términos generales, esta plataforma es compartida por los Pueblos Indígenas de América Latina, en cada país se expresa de una forma particular, de acuerdo a la trayectoria y “lugar” otorgado a la cuestión indígena (Iturralde Guerrero 1997; Camino 1993; Peña Guzmán 1998; Zuñiga Navarro 1998).

juego, a raíz de las profundas transformaciones políticas-económicas experimentadas en las dos últimas décadas.

Dichas transformaciones son las que analizaremos a continuación. Retomaremos los planteos que realizan algunos autores a fin de aproximarnos a nuestro acotado campo de investigación. Ellos serán nuestro punto de partida para inscribir los procesos de cambio relativos a las dos esferas que intentamos vincular: reivindicación indígena y reforma del Estado.

A partir de este recorrido, estaremos en condiciones de analizar las articulaciones entre “políticas sociales” y “políticas de reconocimiento de la diferencia” que han venido conformándose en los últimos años. Haremos sobre todo hincapié en el afianzamiento de escenarios donde se advierten más nítidamente los rasgos de la gubernamentalidad neoliberal, cuyas aristas plantean una vinculación particular entre ambas instancias.

II. Hacia una nueva reestructuración del orden social

Los años 90 constituyeron un punto de inflexión, en los cuales reestructuraciones económicas, políticas y sociales se consolidaron en respuesta al resquebrajamiento de una formación social “puesta en crisis”². Nuevas retóricas y esquemas perceptivos, al compás de reactivaciones de viejos discursos en el imaginario social, lograron prontamente encarnarse en un cuerpo político-dirigencial dispuesto a convertir dichos esquemas en programas concretos.

Comenzó, entonces, a perfilarse un reordenamiento social con la implementación de “*políticas de ajuste estructural*” que expresaron una serie de transformaciones de peso. Entre ellas, la redefinición de los roles “tradicionales” del Estado -principalmente sus funciones ligadas a la producción de bienes y servicios-, mediante modalidades que abarcaron, desde la desregulación y apertura de los mercados, la privatización de empresas y servicios públicos (con la consecuente mercantilización de los servicios de salud, del régimen de pensiones y del sistema

² Retomando las palabras de Grassi, puede decirse que, “las instituciones (y los respectivos cuerpos normativos) no cumplen un ciclo natural de surgimiento - maduración- crisis, sino que son criticadas y puestas en crisis, cuando los parámetros valorativos que las sostienen y ellas mismas son cuestionadas en su positividad como solución a un problema dado, y cuando el conjunto de esos cuestionamientos alcanza una magnitud tal como para desacreditar instituciones y normas” (2003a: 15).

educativo), hasta la introducción de formas de gestión propias del sector privado en instituciones estatales, la descentralización administrativa, y la jibarización de su aparato institucional (Ozslak 1997; De Marinis 1998).

Todas estas modificaciones llevaron a un profundo replanteo de la relación Estado-sociedad, construyéndose un “*nuevo tratado de límites*” entre ambas esferas; así, los dominios legítimos de intervención de una y otra fueron paulatinamente redefinidos (Ozslak 1997).

Este desplazamiento fronterizo implicó una metamorfosis de aquellas *racionalidades políticas y tecnologías de gobierno*³ constitutivas de un ordenamiento social caracterizado por una fuerte intervención estatal en las esferas económicas y sociales, donde prácticamente ningún aspecto era dejado por “fuera” de los brazos del Estado (De Marinis 1998).

De este modo, se ha ido desplegando una *gubernamentalidad*⁴ diferente mediante la implementación de nuevas modalidades de ejercicio de gobierno, provocando efectos importantes en la estructuración de los distintos órdenes sociales y en la constitución de subjetividades. Efectos que, según el campo de análisis que se tome en consideración, se expresan con cierta singularidad.

Sin embargo, la reestructuración entre lo “público” y lo “privado” marcó la tendencia general que caracterizó la dirección de los cambios. Sobre la idea de que la “sociedad” debía recuperar la “iniciativa” frente a un aparato estatal “*parasitario e*

³ Entendemos por “*racionalidades políticas*” los campos discursivos de configuración cambiante, en cuyo marco se produce una conceptualización del ejercicio del poder, (...) son racionalidades prácticas orientadas a resolver problemas mundanos que se les presentan a los sujetos que intervienen en cada ejercicio concreto de poder (...). Racionalidad no tiene, entonces, un valor normativo asociado a una Razón en mayúsculas y en singular, sino que tiene un significado relativo a determinadas prácticas históricas: se trata de una forma de concordancia de reglas, formas de pensar, procedimientos tácticos, con un conjunto de otras condiciones, bajo las cuales, en un determinado momento, resulta posible percibir algo como un problema, tematizarlo como tal y generar alternativas prácticas de resolución del mismo (...). “El análisis de las tecnologías de gobierno nos remite no a los grandes esquemas políticos de conjunto, sino a los mecanismos reales, locales y aparentemente nimios, a través de los cuales los diversos tipos de autoridad pretenden conformar, normalizar, guiar, instrumentalizar las ambiciones, aspiraciones, pensamientos y acciones de los otros, a los fines que ellos consideren deseables (...) La noción de tecnología apunta, en resumen, a los procedimientos prácticos por los cuales el saber se inscribe en el ejercicio práctico del poder, la autoridad y el dominio” (De Marinis 1998: 15-18)

⁴ Retomando el planteo de Foucault, entendemos por gubernamentalidad como el “arte de gobernar” en donde se combinan ciertas racionalidades políticas y tecnologías de gobierno animadas por intenciones de dirigir, guiar, modelar y modular la conducta de una o varias personas, dando lugar a la configuración de relaciones específicas (Foucault 1991; De Marinis 1998; Gordon 1991).

ineficiente", se fueron gestando distintas prácticas que derivaron en la reasignación de tareas en su momento expropiadas por el Estado intervencionista⁵.

Esta reestructuración, definida por Oszlak (1997) como una reformulación de la división social del trabajo entre Estado y sociedad, ha significado no sólo un profundo replanteo del papel y de la agenda estatal, sino también cambios que la trascienden y abarcan al conjunto de la sociedad⁶. Bajo este paraguas comienza a ser tematizado lo que será de "orden público" y lo que será remitido y circunscrito a la "esfera privada". En este marco, los vínculos entre Estado- mercado- sociedad son redefinidos: se expresa una autonomización del Estado de otras numerosas y diversas entidades de gobierno con las que, sin embargo, permanece vinculado a través de una compleja cadena de responsabilizaciones de diferentes sectores y agencias distantes del centro estatal (De Marinis 1998).

La racionalidad neoliberal contrasta con cualquier actuación donde la gubernamentalización descansa exclusivamente en la acción estatal que procura cierto "bien común" mediante la regulación de los vínculos entre capital y trabajo. Por el contrario, su despliegue ha implicado la desregulación de la relación entre capital y trabajo, y entre el Estado y el ciudadano (desjuridizando los derechos sociales), con la consecuente re-mercantilización de la protección social para los sectores con capacidad de pago y la asistencia para tutelar a las poblaciones pobres, por medio de relaciones neofilantropicas, neobenéficas o autogestionarias (Alvaréz Leguizamóm 2002).

La recomposición de los lazos Estado/sociedad/mercado, producto de procesos políticos que la constituyen y explican, implicó un activo trabajo de construcción de hegemonía⁷. A través de él, la primacía del mercado -como ámbito por excelencia de

⁵ "El preponderante papel cumplido por el Estado como productor de bienes y servicios, como responsable principal del avance científico y tecnológico, como regulador del mercado laboral, como constructor de infraestructura ha dado paso a un abandono de sus funciones reguladoras y empresarias, posición que ha tendido a favorecer al capital privado nacional y transnacional (...) Las funciones relativas al bienestar (salud, educación, previsión social, vivienda) han sido prácticamente abandonadas por el Estado nacional en cuanto a su rol como productor directo de bienes y servicios en estas áreas, las que han sido asumidas por los estados subnacionales, la empresa privada y las ONGs" (Oszlak 1997: 16-17).

⁶ En relación a esto, es importante señalar que los procesos de transformación del Estado y la sociedad se inscriben en el marco de los cambios operados en el capitalismo como sistema de producción y organización social. Es decir, la fuerza motora de dichas transformaciones no puede dejar de referenciarse a las necesidades de inserción "exitosa" a un orden capitalista globalizado. (Sidicaro 2000 ; Oszlak 1997)

⁷ En este sentido es oportuno recordar para el análisis, como hace Dagnino "... el carácter de creación histórica de esas relaciones, en el sentido de que ellas son objeto de la política y por tanto transformables por la acción política" (2002: 371).

acceso de bienes y servicios- junto con el cual el achicamiento de lo “público estatal”, y la progresiva autonomización de los individuos, se han naturalizado, convirtiéndose dicho esquema en el ordenador de las relaciones sociales. Estas tres instancias pensadas como campos autónomos, con sus propias lógicas irreductibles, otorgan legitimidad a los nuevos arreglos del orden político económico vigente (Grassi 2003a; Grassi 2003b).

En este sentido, la concepción clásica liberal de la relación Estado-sociedad civil se ha reactualizado mediante la operacionalización de un juego de contrastes. El retorno de la oposición entre ambas esferas ha implicado la representación del Estado como organización institucional-burocrática que ejerce poder, desde el exterior y coercitivamente, sobre un ámbito que lo precede en su existencia: la sociedad. De este modo, la sociedad civil es naturalizada, concebida prepolítica y preexistente (Grassi 2003a.).

En este binomio antagónico, la sociedad civil -“polo de virtud”- es cuna de los valores y la moral de la vida colectiva, mientras que el Estado como “encarnación del mal” impacta con sus medidas y proyectos, sobre una sociedad totalmente ajena a las decisiones adoptadas por un cuerpo de burócratas y agentes “políticos” (Dagnino 2002; Dagnino 2004; Grassi 2003a).

Esta distinción, como “oposición natural”, ha devenido dato de la realidad, dando lugar a la intervención de ciertos sectores de la sociedad civil mediante una especie de “co-gestión” entre ambas esferas que, asentada en esa ruptura ideológica, le imprime un carácter singular a dicha relación.

Un nuevo ordenamiento se conforma sobre una serie de estrategias que revisten un grado mayor de complejización y sobre las cuales es preciso detenerse, so pena si no de quedar entrapados en las lecturas que guardan escasa correspondencia con la orientación que manifiestan buena parte de las reformas implementadas.

Nos hallamos de cara a una reestructuración que ha implicado, en términos de Foucault:

“una especie de **desinversión**, como si el Estado se desinteresase de un cierto número de cosas, de problemas y de pequeños detalles hacia los cuales había [...] considerado necesario dedicar una atención particular [...] actualmente el Estado se halla ante una situación tal que ya no puede ejercer un poder omnipresente, puntilloso y costoso. Esta obligado a **economizar su propio ejercicio del poder**. Y esta economía va a traducirse, justamente, en ese cambio del estilo y de la forma del orden interior”(1991: 164-165, énfasis mío). Este nuevo orden interior requerirá la conformación de “un consenso que [...] va a significar una cierta regulación

espontánea que va a hacer que, el orden social, se autoengendre, se perpetúe, se autocontrole a través de sus propios agentes de forma tal que el [Estado], ante una situación regularizada por sí misma, tendrá la posibilidad de intervenir lo menos posible y de la forma más discreta, incumbiendo a los propios interlocutores económicos y sociales el resolver los conflictos y las contradicciones, las hostilidades y las luchas que la situación económica provoque, bajo el control de un Estado que aparecerá, a la vez desentendido y condescendiente” (1991: 166, énfasis propio).

En consonancia, esta nueva configuración no implica -tal como algunos presurosamente sostienen- “menos poder”, ni puede reducirse simplemente a “menos Estado”. Nos encontramos en cambio frente a un **“aparente repliegue de poder”** que sienta las bases de un orden interior muy diferentes al anterior (De Marinis 1998).

Esta perspectiva nos permite problematizar las diversas concepciones que han venido ganando terreno -al punto de convertirse “comunes”- donde la explicación de los cambios ocurridos queda reducida meramente al achicamiento del Estado. Ellas, suelen omitir que los cambios no conllevan simplemente una retirada del Estado, sino que constituyen una “técnica positiva de gobierno”; “positiva” en tanto “sentido estratégico que realza la activa participación que el Estado todavía sigue realizando, así como la reconfiguración que experimenta la relación entre instancias estatales y no-estatales” (De Marinis 1998). Lo cual, también, conlleva analizar las propuestas circulantes que propician “la participación”, el involucramiento de la sociedad civil, teniendo presente que “el neoliberalismo no abandona la voluntad de gobernar” (Rose 1997: 33): si bien se economizan los medios de gobierno, se trata de gobernar aprovechando la mayor cantidad de energía que, para su propio gobierno, suministren los mismos gobernados. En ese sentido, esos “nuevos espacios de participación” que emergen, paralelamente al corrimiento del Estado de funciones que otrora le fueran indelegables, deben ser ponderados bajo la consecuente atribución de responsabilidades que propician⁸.

Desde esta perspectiva es posible analizar las situaciones emergentes propias de un “nuevo arte de gobernar” (gubernamentalidad), cuya racionalidad y tecnologías de gobierno no tienen su principio de intelegibilidad exclusivamente en el Estado, es decir, bajo los auspicios de la estatización de relaciones sociales. La nueva configuración social abrió un proceso de des-estatización de ciertas esferas sociales donde los

⁸ Aspectos relativos a esta cuestión serán trabajados con profundidad más adelante en el desarrollo del trabajo. Sobre todo atendiendo a las interpretaciones y modulaciones que las agencias estatales efectúan cuando argumentan los alcances que tendría “la participación de los Pueblos Indígenas en todos los aspectos que los afecten”.

dispositivos apelan a una variada gama de modalidades tales como: el “fortalecimiento de la sociedad civil”, la adopción de criterios “racionales, eficaces y eficientes” -propios de la “lógica natural del mercado”- en toda práctica social, la configuración de renovados campos de intervención bajo la órbita de la figura del experto como “técnico”, cuya pretendida “objetividad y neutralidad” hace que su accionar aparezca como parte de un programa apolítico (Rose 1997).

En este escenario, las relaciones sociales entre actores se complejizan; así, la actuación de las agencias estatales se entreteje con el despliegue de la constitución de nuevos patrones de agregación social⁹ y la preponderancia que adquieren los organismos multilaterales de préstamo (BID ; BM) para fijar los lineamientos de la agenda política local.

En conjunto, estos aspectos generales constituyen nuestros puntos de partida para el análisis de los procesos que redefinen las políticas sociales, al mismo tiempo que instauran nuevos regímenes de tratamiento de la diferencia. Sobre todo, ello se hace evidente en la actual coyuntura, donde la brecha entre políticas sociales encaradas por las agencias estatales y, los proyectos políticos que promueven el reconocimiento de derechos colectivos de los Pueblos Originarios revela contradicciones antes disimuladas por un discurso retórico del derecho. Nos referimos a que, si bien en los años 90 se debatía calurosamente el alcance del reconocimiento de los derechos indígenas en términos jurídicos, tal discusión devino hacia formas mucho más desencantadas: el evidente agravamiento de los “problemas sociales” llevó estos debates a un punto ciego. Comienza a verse como necesario incorporar en las discusiones cuestiones relativas a este contexto y, por ende, hacer inteligible las condiciones de posibilidad de ese reconocimiento.

Nuevas formas de intervención social y artes de gobernar se materializan en diversos dispositivos donde encontramos líneas de continuidad y mutua referencialidad entre el carácter que asumen hoy las políticas sociales y las políticas de reconocimiento de la diferencia promovidas por distintas instancias estatales.

⁹ Nuevos grupos sociales comienzan a constituirse en función de diversas categorías adscriptivas. Una multiplicidad de “sujetos colectivos” comienzan a emerger concomitantemente con el proceso de fragmentación social. En la actualidad nuevas “figuras” adquieren status jurídico. Consumidores, mujeres, niños, indígenas son reconocidos legalmente como sujetos de derecho. En el caso de las mujeres y los indígenas, la constitución progresiva de éstos en movimientos de presión, a fin de ser reconocidos sujetos de derechos, ha significado poner en entredicho el esquema de ciudadanía social por el cual sólo el “varón blanco trabajador” era alcanzado por los beneficios de aquella (Procacci 1999).

Ahora bien, antes de profundizar en ello, nos detendremos en el devenir de la “cuestión social” dentro del paradigma neoliberal. Ella constituye el espacio en el que se despliegan y entretajan renovadas modalidades de “resolución” de los problemas emergentes entre un orden jurídico-político fundado en el reconocimiento de nuevos derechos y un orden económico asentado en la desigualdad social.

Con este propósito retomaremos algunos de los planteos que Castel realiza en su trabajo “**La metamorfosis de la cuestión social**”. Allí conceptualiza como metamorfosis a “la dialéctica de lo igual y lo diferente: identificar las transformaciones históricas de este modelo, subrayar lo que sus principales cristalizaciones traen de nuevo y de permanente, así sea bajo formas que no permiten reconocerlas de inmediato” (1997: 17); siendo la “cuestión social” una aporía fundamental en la cual la sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad (lo que en términos políticos se denomina una nación) para existir como un conjunto vinculado de interdependencias” (1997: 20).

III. Del “bienestar” al “neoliberalismo”: hacia una nueva topografía de la “Cuestión Social”

El tratamiento de “la cuestión social” en el devenir de un “*Estado de Bienestar*”¹⁰ a un “*Estado Neoliberal*” esta estrechamente vinculado a los procesos políticos-económicos a los que anteriormente hicimos referencia.

¹⁰ Usaremos este término teniendo en cuenta las condiciones históricas y las particularidades que adoptó el régimen de “Estado de Bienestar” en América Latina. Muchos autores, señalan su débil desarrollo en comparación con lo acontecido en los países centrales. En éstos sí hubo un fuerte proceso de asalariamiento de la sociedad, paralelamente a una “desmercantilización del trabajo”, donde parte de la reproducción de la fuerza laboral asalariada reposaba en relaciones no mercantiles asentadas en políticas estatales de protección social. En los países latinoamericanos, por el contrario, el acotado asalariamiento - en muchos casos en condiciones desventajosas y bajo formas precarias de contratación del trabajo- sumado a las débiles intervenciones del Estado, hicieron que en muchos casos la reproducción estuviera a cargo de los mismos grupos de población a través de sus formas de producción comunitarias. Como desarrollaremos más adelante, en muchos países (entre ellos Argentina) las relaciones asalariadas se circunscribieron mayoritariamente a la población no indígena, quedando la población indígena subsumida a relaciones semi-asalariadas y/o serviles, manteniendo variadas formas de paternalismo que pusieron freno a la extensión de la protección social basada en derechos. (Mackinnon y Petrone 1998)

En este apartado, profundizaremos la ligazón entre dichos procesos y la conceptualización de lo “social”, centrándonos en el lugar y las modalidades que han adoptado las políticas sociales.

Lo “social” como modo de reducir la distancia entre el fundamento del orden político y la realidad del orden económico -con objeto de asegurar la credibilidad del primero y la estabilidad del segundo (Donzelot 1984)-¹¹ ha implicado la conformación de múltiples dispositivos de intervención que articularon diferentes formas de inclusión/exclusión. Tal como advierte Alvarez Leguizamón, la cristalización de la “cuestión social” en instituciones, regulaciones y prácticas, más que expresar

“la concreción de un mito de integración social basado en solidaridades, producto de un contrato social mítico que une a las personas de manera homogénea asignándoles identidades universalizables como las de ciudadano o trabajador [...]”, da cuenta de “una variada forma en que los vínculos jurídicos-sociales (contrato y tutela) y las desigualdades sociales (de clase, étnicas, de género, entre otras) se materializan” (2002: 22)

En este sentido, los cambios experimentados en la constitución de lo “social” -espacio intermedio tendiente a restaurar o establecer vínculos que no obedecen a una lógica económica ni a una jurisdicción estrictamente política (Castel 1997)- también se tradujeron en el terreno de la ciudadanía y de los derechos, pues éste constituye el soporte donde se manifiestan los continuos arreglos del “pacto social”.

En la época neoliberal, nos hallamos de cara a un proceso que significó una devaluación de la figura de lo social propia del “Estado de Bienestar”¹², dando lugar a lo que algunos autores llaman “individualización del riesgo social y de la pobreza” (Procacci 1999) o “desocialización del riesgo social” (Alvarez Leguizamón 2002).

En pocas palabras, el modelo keynesiano de acumulación inauguró, junto con el Estado de Bienestar, un período de crecimiento económico y expansión de los derechos

¹¹ Como señala Procacci, “Había una contradicción entre el carácter normal de la pobreza en el liberalismo y el problema político que planteaba la desigualdad en un orden social edificado sobre la igualdad. La consecuencia de estas tensiones fue la aparición de un nuevo campo de la política (...) lo social, que aportaba un marco que permitía abordar la pobreza independientemente de sus implicaciones económicas (la cuestión del trabajo) y de los conflictos relacionados con los derechos individuales. La aportación de este campo consistió en proporcionar una base racional para el control de los problemas de desigualdad en una sociedad de iguales. Las políticas sociales (...) responden a una necesidad de estabilizar la economía y el poder político a través de una despolitización de los conflictos relacionados con la desigualdad” (1999: 20).

¹² Cabe aclarar que, si bien el proceso que llevó al nuevo modo de acumulación fue catalogado como una “crisis del Estado”, ésta fue la manifestación de las contradicciones de un modelo que al mismo tiempo que favoreció la expansión del capital, permitió el desarrollo de los derechos sociales, como fórmula de realización y legitimación del mismo (Grassi 1990).

sociales, que hicieron legítima la intervención del Estado en crecientes y distintos órdenes de la vida social.¹³ En esta perspectiva, la política social se basaba en el supuesto de que el asegurar un mínimo de bienestar no sólo era necesario, sino que exigía interferir en el libre funcionamiento del mercado, redistribuyendo la riqueza bajo la forma de servicios públicos (Procacci 1999).

La cuestión social surgida de la estatización progresiva de aquellas intervenciones sociales tendientes a apaciguar los conflictos del “pauperismo” - efectuadas hasta entonces por las instituciones de caridad y las sociedades filantrópicas- supuso una especialización de actividades y de mediaciones institucionales “públicas” diferenciadas de las conformadas dentro del marco estrictamente económico.

De este modo, los servicios destinados a promover el “bienestar social” buscaron extender la ciudadanía a través de políticas sociales capaces de efectivizar derechos sociales universales tales como educación, salud y protección social. No obstante, si bien estas intervenciones se planteaban dentro de un “programa abierto” -sin límites, ni techo-, en “el paradigma de una sociedad igualitaria en la que todos los individuos pudieran tener acceso a todos los bienes valiosos de la civilización” (Tenti Fanfani, citado por Grassi 2003a: 233), su sujeto por excelencia lo constituía la figura del trabajador varón, blanco, “jefe de familia”, quedando por fuera o sin especificar otros sujetos colectivos, entre ellos el “indígena”.¹⁴

A pesar de la tendencia a desmarcar/ invisibilizar lo indígena en el cuerpo de la “nación argentina”¹⁵, persistieron interpelaciones que, en ciertas ocasiones, buscaron subsanar las “distinciones internas”, es decir, las fronteras entre “ciudadanos plenos” y “ciudadanos de segunda clase”. Sin embargo, los intentos aislados de extender la ciudadanía al colectivo indígena están signados por la conceptualización de esas poblaciones como ajenas “por su misma naturaleza” a la posibilidad de gozar de esos

¹³ De este modo “el Estado (...) velaba por la correspondencia entre objetivos económicos, los objetivos políticos y los objetivos sociales: circularidad de una relación que pesaba sobre la economía para promover lo social, y que hacía de lo social el medio para sacar a flote a la economía cuando ésta se hundía” (Castel 1997: 382).

¹⁴ Así, el derecho social se confería al ciudadano modelo: “el trabajador varón asalariado”. Los derechos de otras categorías existían como una declinación de la forma primaria: “(...) Las pensiones eran para trabajadores viejos; (...) los estudios y la capacitación estaban dirigidos a trabajadores potenciales jóvenes. Las actividades no relacionadas con el trabajo pagado (maternidad y crianza de niños, por ejemplo) o se abordaban en un programa aparte (e inferior) o se consideraban prestaciones para familias de trabajadores” (Jenson y Phillips 1999: 98).

beneficios plenamente (Lenton 1999). En este sentido, si los indígenas no devenían en trabajadores plenos -quedando sujetos a relaciones de patronazgo o tutelar- las causas debían ser buscadas en su “naturaleza intrínseca”, pautas culturales, “costumbres y tradiciones”, todo ello signo de un atraso que era necesario erradicar para que alcanzasen plenamente el progreso de la modernidad.¹⁶

Es a partir de la década del '40, y en cierta sintonía con los planteos perfilados en el escenario internacional, que se advierten algunos intentos de extender la ciudadanía al colectivo indígena.¹⁷ Sí, desde principios del siglo XX hasta los años 40 estamos ante la presencia de organismos que tienen a su cargo la “reducción” de los indígenas¹⁸, en adelante nos encontramos con la creación de organismos estatales que nominalmente apuntan a la “protección” del indígena.¹⁹

En este período, si la “problemática indígena” es tomada en consideración por las agencias estatales, lo será en vinculación con la “problemática laboral”. La relación entre ambas problemáticas aparece signada por un modo de “integración” en el cual el respeto de sus derechos sociales significaría la desconversión de “la condición indígena” para su asimilación en el colectivo nacional en tanto “trabajadores argentinos” (Lenton 2001).

¹⁵ El origen de dicha tendencia se remonta a la construcción narrativa de la nación que se inaugura con las campañas militares contra los indígenas destinadas a terminar con “las fronteras interiores” en el proceso de formación y consolidación del Estado-Nación Argentino (Briones 1998; Lenton 1992)

¹⁶ Los marcadores étnicos se convirtieron en la base de clasificación social y en los ordenadores de las relaciones sociales. De este modo, objetivados como “principios” por los cuales la división del trabajo fue organizada, dichos marcadores asumieron el carácter autónomo de móvil fundamental en los destinos desiguales de personas y pueblos (Comaroff y Comaroff 1992)

¹⁷ A partir del Congreso de Pázcuaró realizado en el año 1940 en México, comienza a gestarse un nuevo consenso en relación a la cuestión indígena. Los postulados allí trabajados se convertirían en los ejes rectores de la política indigenista que permearía las diversas iniciativas de los Estados Latinoamericanos. Con ellas se apuntaba básicamente a integrar al indígena en la sociedad nacional. Se debía lograr el acercamiento y el desarrollo de las comunidades proporcionándoles los “instrumentos de la civilización necesarios” para, de este modo, articularlas dentro de la modernidad a la que aspiraban las sociedades latinoamericanas (Bengoa 1994).

¹⁸ En el año 1912 se crea la Superintendencia de Misiones y Reducciones (decreto 24/7/12), en 1916 la Comisión Honoraria de Reducciones de Indios (Decreto 21/9/16); en 1943 esta comisión pasa depender dentro del organigrama estatal a la Secretaría de Trabajo y Previsión, para luego transformarse, con el primer Gobierno de Perón, en la Dirección de Protección del Aborigen (Martínez Sarasola 2005). En términos generales, estos dos organismos creados a principios del siglo XX se caracterizan por un fuerte sesgo segregacionista.

¹⁹ Como acabamos de señalar en el año 1946 se crea la Dirección de Protección del Aborigen en la órbita de la Secretaría de Trabajo y Previsión. Años más tarde, en 1949, dicha Dirección pasará a depender de la Dirección Nacional de Migraciones, para posteriormente quedar emplazada en el Ministerio del Interior y Justicia mediante el decreto 7.191/1955. Luego los gobiernos con una política económica desarrollista ubicarán la cuestión indígena dentro de una Dirección de Asuntos Indígenas (Martínez Sarasola 2005).

Con el proyecto de 1939 referente a la creación de la Comisión Nacional de Protección al Indígena y la creación del Consejo Agrario Nacional en 1940, entonces, las iniciativas estatales comenzaran a encarar la cuestión indígena en dos direcciones simultáneamente. Por un lado, se buscará “estimular el hábito de trabajo” entre los indígenas a través de un sistema de creación de colonias y por otro a reglamentar la reclusión del trabajo indígena.²⁰ La diferencia de la política encarada, respecto de su antecesora, será que la organización de colonias indígenas se realizaría “en base a un régimen apropiado a las características de los indígenas de cada zona, procurando su paulatina incorporación a la vida civilizada”.

De este modo, el Estado emergía con un rol tutelar, en tanto los indígenas por sí mismos no podían alcanzar los derechos sociales que gozaban los restantes sectores de la población.²¹ Ellos tenían que ser re-educados y adiestrados en los métodos modernos

²⁰ En el año 1943 se encargaba por Decreto N° 10.063 al Consejo Agrario Nacional la organización de las colonias indígenas. En 1948 se sancionaba la ley N° 13.560 relativa al “reclutamiento” de trabajadores indígenas. Con ella el Estado intentaba constituirse en garante del cuidado y protección al indígena frente a patronos inescrupulosos. Asimismo, en consonancia con el Segundo Plan Quinquenal (1953-1957) que establecía: “la población indígena será protegida por la acción directa del Estado mediante la incorporación progresiva de la misma al ritmo y nivel de vida general de la Nación” se promulgaría la ley 14.254/53 autorizándose ²⁰ A partir del Congreso de Pázuaro realizado en el año 1940 en México, comienza a gestarse un nuevo consenso en relación a la cuestión indígena. Los postulados allí trabajados se convertirían en los ejes rectores de la política indigenista que permearía las diversas iniciativas de los Estados Latinoamericanos. Con ellas se apuntaba básicamente a integrar al indígena en la sociedad nacional. Se debía lograr el acercamiento y el desarrollo de las comunidades proporcionándoles los “instrumentos de la civilización necesarios” para, de este modo, articularlas dentro de la modernidad a la que aspiraban las sociedades latinoamericanas (Bengoa 1994).

²⁰ En el año 1912 se crea la Superintendencia de Misiones y Reducciones (decreto 24/7/12), en 1916 la Comisión Honoraria de Reducciones de Indios (Decreto 21/9/16); en 1943 esta comisión pasa depender dentro del organigrama estatal a la Secretaría de Trabajo y Previsión, para luego transformarse, con el primer Gobierno de Perón, en la Dirección de Protección del Aborigen (Martínez Sarasola 2005). En términos generales, estos dos organismos creados a principios del siglo XX se caracterizan por un fuerte sesgo segregacionista.

²⁰ Como acabamos de señalar en el año 1946 se crea la Dirección de Protección del Aborigen en la órbita de la Secretaría de Trabajo y Previsión. Años más tarde, en 1949, dicha Dirección pasará a depender de la Dirección Nacional de Migraciones, para posteriormente quedar emplazada en el Ministerio del Interior y Justicia mediante el decreto 7.191/1955. Luego los gobiernos con una política económica desarrollista ubicarán la cuestión indígena dentro de una Dirección de Asuntos Indígenas (Martínez Sarasola 2005).

²⁰ En el año 1943 se encargaba por Decreto N° 10.063 al Consejo Agrario Nacional la organización de las colonias indígenas. En 1948 se sancionaba la ley N° 13.560 relativa al “reclutamiento” de trabajadores indígenas. Con ella el Estado intentaba constituirse en garante del cuidado y protección al indígena frente a patronos inescrupulosos. Asimismo, en consonancia con el Segundo Plan Quinquenal (1953-1957) que establecía: “la población indígena será protegida por la acción directa del Estado mediante la incorporación progresiva de la misma al ritmo y nivel de vida general de la Nación” se promulgaría la ley 14.254/53 autorizándose la creación de nueve colonias granjas de adaptación y educación de la población indígena (Martínez Sarasola 2005).

²¹ Sólo a modo de ilustración, nos interesa transcribir los términos en que se planteaba la necesidad de crear las colonias granjas indígenas en el año 1953. En dicha oportunidad se expresaba que “El pueblo Argentino espera resultados positivos en el sentido de que al aborigen se le considere y se le restituyan

de trabajo que fueran capaces de convertirlo en un “buen colono”. Los indígenas debían mostrar “condiciones para la integración” lo cual equivalía a abandonar “esas pautas culturales” que caracterizaban a cada grupo, para ir pasando por una serie de etapas sucesivas que los llevarían a ser dueños de la tierra (Lenton 2000).

Las políticas sociales, por tanto, respondían a ciertas modalidades de agregación de intereses y de gestión de la conflictividad mediante la institucionalización de los derechos sociales universales para el “trabajador formal”, circunscribiendo la población indígena al campo de la asistencia. Conforme a la lectura realizada de “sus problemas”, los mismos derivaban de pautas culturales “atrasadas” que obturaban toda posibilidad de modernización. De allí la legitimación de que dichas poblaciones no podrían aspirar a más derechos que a la “protección y asistencia” del Estado.

Como veremos seguidamente la configuración del proyecto neoliberal fue trastocando muchos de los aspectos recién abordados.

El período de afianzamiento del proyecto político-económico neoliberal implicó la instauración de una nueva agenda donde la “cuestión social” devino en “gestión social”. Como señalamos, la nueva configuración de lo “social” se vinculó a un proceso que significó el desmantelamiento de las instituciones de protección social, el traslado al mercado de servicios antes públicos -adecuándolos a su lógica de ganancia y lucro-, y la continúa apelación a la “sociedad civil” para fortalecer las redes primarias de solidaridad, la “ayuda mutua”, la “participación” y el “desarrollo comunitario”. (Alvarez Leguizamón 1999; Alvarez Leguizamón 2002).

En este sentido, los rasgos principales de la política social fueron transfigurándose²². La consolidación de un nuevo paradigma de desarrollo combinó desregulación de relaciones laborales y la reforma del estado -descentralización y

todos los derechos sociales de los cuales se los había privado injustamente. Cuando se esperaba que los civilizadores les otorgasen buen trato y procurasen la salvación de sus almas, vemos que explotan al indio manso o lo ultiman en su propio reducto... Nuestra s aspiraciones tienen como punto de mira principal que el niño aborigen sea el objetivo preponderante por cuanto ha de amoldarse rápidamente a las costumbres sociales de la vida moderna... Nuestras leyes no permitirán que los aborígenes estén al servicio de intermediarios o de terceros y castigarán enérgicamente al que pretenda utilizar sus servicios con fines de explotación (Tratamiento de la Cuestión indígena, citado en Martínez Sarasola 2005: 376).

²² Desde entonces, la política social comenzó a ser encarada como un conjunto restrictivo de medidas orientadas a compensar los efectos inicialmente negativos del “ajuste estructural”. De allí que los discursos oficiales de la década del 90, otorgaran a estas intervenciones un carácter transitorio, bajo el supuesto de que, superada la etapa inicial, la reactivación y saneamiento de la economía de mercado generaría equilibrios básicos, restando sólo dirigir a una pequeña parte de la sociedad atención pública. En estas coordenadas, lo social fue dimensionado como gasto, avanzando cada vez más terreno el concepto de “compensación social”. (Vilas 1997, Grassi 2003 b).

privatización de servicios públicos- con prácticas y concepciones particulares de la “pobreza”. Paralelamente se da el reconocimiento de “derechos especiales” para ciertos colectivos sociales -mujeres, niños, pueblos indígenas- no alcanzados por los llamados derechos sociales (Alvarez Leguizamón, 2002).²³

En un proceso en que los ámbitos de acción se heterogeneizaron al tiempo que se agudizó la fragmentación social, las intervenciones sociales devinieron instrumentos cruciales para la construcción de nuevas formas de agregación comunitarias.

Las críticas hechas por entonces a las políticas sociales se realizaron en dos sentidos, implicando un redireccionamiento al respecto. Por un lado, el razonamiento de que las políticas sociales de cuño “universal” resultaban demasiado abstractas y desatendían a los grupos más desfavorecidos dio lugar a que las mismas se volvieran “más sensibles” a las particularidades de los grupos. Por otro lado y complementariamente, la idea que la aplicación práctica de derechos sociales habría contribuido a mantener al individuo en una condición subordinada, limitándolo a participar en un sistema de protecciones sociales, llevo a la configuración de políticas sociales más proclives a interpelar activamente a sus destinatarios (Álvarez Uría 1998).

En las nuevas coordenadas, el aumento de la desigualdad social -producto del proceso de reorganización- dejó de referenciarse en las relaciones sociales emergentes, para quedar explicada en la “incapacidad individual de adaptación” al nuevo modelo de desarrollo.²⁴ En principio, las intervenciones públicas en cuestiones asistenciales comenzaron a pensarse “residuales”, en tanto sustituirían temporalmente las soluciones “naturales”, como ser el mercado y la apelación a lazos comunitarios (Procacci 1999).

La conceptualización de la pobreza fue transfigurándose a la luz de los argumentos que ponían en jaque las políticas sociales ligadas al “bienestar”. Bajo la

²³ No obstante, cabe aclarar que no estamos frente al mismo tipo de “derechos específicos”. Como Señala Gómez, si bien los movimientos sociales de mujeres, los que reivindican la libertad de opción sexual, los que plantean un trato especial por criterios etarios, se agrupan en colectividades, el ejercicio de los derechos que reclaman y la titularidad de los mismos siempre se individualiza. Diferente es el caso de los Pueblos Indígenas cuya naturaleza de los derechos que reclaman es colectiva como lo es también su titularidad. En este sentido, el aspecto fundamental de los derechos colectivos de los Pueblos indígenas descansa en el ejercicio de formas propias de organización social y política (Gómez 2000; Gómez 2002).

²⁴ Como analiza Grassi, en la experiencia neoliberal Argentina “lo social se problematizó a remolque de las transformaciones en el régimen de acumulación [...]. Pero si para la política desarrollista la integración era un indicador del éxito del propio modelo cuando podía quebrar las “resistencias culturales” y asimilar a los grupos tradicionales o campesinos, en tanto agregados sociales conquistados, [...], en los 90, la no integración no restaba éxito al modelo porque quienes fracasaban eran los particulares, de cuyas capacidades y disposiciones se hizo depender la adaptación. Al desarrollo de las mismas, al fin, debería contribuir la eventual acción del Estado” (2003b: 153, entrecomillado y énfasis propio).

sospecha de que, lejos de hacer frente a los problemas sociales, los acentuaban -por mantener a los pobres en la dependencia y pasividad con ayudas indiscriminadas y unilaterales financiadas por fondos públicos que no reclaman ninguna contrapartida-, las políticas sociales fueron replanteadas en función de una racionalización gestionaaria (Alvarez Uría 1998; Grassi 2003a; Grassi 2003b).

Sobre estas consideraciones, la preponderancia de la racionalidad económica se expresó en el terreno de la políticas sociales. Con la “necesidad de volver más eficaces y eficientes” no sólo la asignación de recursos, sino también los “instrumentos técnicos” para definir con precisión a la población, el discurso sobre derechos sociales fue reemplazado por el concepto de “necesidades básicas” (Alvarez Leguizamón 1999; Alvarez Leguizamón 2002). En la racionalidad neoliberal, el discurso “técnico”, a través de medidores “cuantificables y objetivos”, redefine los derechos sociales mediante la construcción de la noción “necesidades básicas”. Así, como señala Tenti Fanfani (1991) , antes que de derecho a la salud o a la educación -sin determinar niveles de complejidad- ahora se habla de derecho a la atención primaria de la salud o derecho a educación primaria. De este modo, al aparecer acompañados de adjetivos limitativos, hoy los derechos sociales aparecen menguados.

En consonancia, a partir de estos criterios, la asistencia social adquirió un rol preponderante con un nuevo carácter: el estigma de recibir beneficios no ganados y la impugnación al modelo de desarrollo anterior derivó en un neoasitencialismo capaz de garantizar el control de los asistidos, utilizando -en términos de Rose (1997)- su misma energía para gobernar. Este modelo se expresó en prácticas de responsabilización del beneficiario mediante su involucramiento en algún tipo de contraprestación.²⁵

El involucramiento “activo” de los propios asistidos se basó en una “gestión social del conflicto” donde la cuestión social trasmutó en cuestión moral: los fenómenos vinculados con la pobreza comenzaron a ser leídos en términos de comportamiento. A través de este proceso se individualizaron los problemas de la pobreza, negando su carácter social.²⁶

Si bien se tradujo en una fuerte retracción de instituciones responsables del “bienestar social”, la recomposición de las relaciones entre lo público y lo privado del

²⁵ Trabajaremos detenidamente este aspecto cuando analicemos los programas que hemos seleccionado como casos: el Programa ANAHI y el Programa Jefas y Jefes de Hogar desocupados.

programa neoliberal, simultáneamente implicó un mayor grado de complejidad y tecnificación de las instituciones especializadas, dado el carácter selectivo²⁷ y focalizado de las políticas sociales que exige una estricta categorización de la población a la cual se dirigen. Además, en la ejecución de tales políticas se abrió paso a otras instancias para la “participación”, como las organizaciones intermedias laicas y/o eclesiásticas con objeto de que, en la coordinación, funcionaran como nexos entre los “asistidos” y las agencias estatales. Con la injerencia de este tipo de organizaciones no gubernamentales se procuró rebatir los cuestionamientos referentes a la excesiva centralización y ausencia de control por parte de la sociedad civil, presentados como una de las principales causas por las cuales se filtraba la ineficiencia, el desvío de recursos, el abuso en términos de múltiples beneficios selectivos o el uso clientelar de los programas por parte de los políticos (Grassi 2002; Grassi 2003a). Precisamente, este presentar a las ONGs como las genuinas representantes del interés de la ciudadanía (Dagnino 2002), es un giro que encuentra estrecha correlación con la subsidiaridad del Estado -“privatización” del espacio público estatal- ligado a la nueva forma de gobierno propia del neoliberalismo.

La cuestión social en la era neoliberal emerge así desligada de los procesos políticos-económicos, llevando a fragmentar la política social en la “pluricidad de grupos de atención”. En la misma dirección que las intervenciones sociales se dirigen a “grupos vulnerables”, también comienzan a mostrarse atentas al reconocimiento de “derechos especiales”. En líneas generales, los “indígenas” van incluyéndose como población objeto de políticas sociales al ser interpelados como los “más pobres entre los pobres”. La correlación entre los niveles pobreza y su “carácter étnico” empieza a ser tematizada tanto desde las agencias estatales, como desde los organismos multilaterales (BID; BM),²⁸ activos promotores de las llamadas “*políticas de combate a la pobreza*”.

²⁶ De ahí que pareciera que sólo “existen los pobres pero no la pobreza”, es decir, se pasan por alto las condiciones de emergencia que llevan a un aumento progresivo de los pobres (Castel 1995)

²⁷ No hay que olvidar que el criterio selectivo relaciona servicios con recursos, exigiendo justificar la necesidad para acceder a ellos. Lo cual conlleva, no sólo a una precisa identificación del perfil de los “beneficiarios”, sino también a una fuerte estigmatización de los mismos.

²⁸ Como veremos en el capítulo dedicado a las agencias multilaterales de crédito, muchos de los documentos de estos organismos internacionales hacen mención en sus diagnósticos a esta convergencia entre etnicidad y alto nivel de pobreza. Recientemente, por ejemplo el BID elaboró una propuesta destinada a elaborar una política específica para la población indígena denominada “Perfil Marco Estratégico para el Desarrollo Indígena” donde se señala: “Estudios del BID y del Banco Mundial así como mapas en varios países demuestran un alto grado de correlación entre pertenencia a un grupo étnico y altos índices de pobreza medida con los indicadores convencionales, demostrando que los indígenas

Dicho giro se inscribe dentro del paradigma neoliberal, que ya no piensa la “pobreza” en “singular” sino que habla de la existencia de “pobrezas en plural”. Es decir, las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) aparecen caracterizadas por su heterogeneidad, en consonancia con el descubrimiento de pobrezas particulares y específicas (Alvarez Leguizamón 2002; Alvarez Leguizamón 2003)²⁹.

Consecuentemente, el componente étnico negado en la representación de la pobreza adquiere visibilidad. Ello lleva a resignificar los “factores culturales”, ahora vistos como puntales para el “desarrollo comunitario”. Estos factores aparecen reconvertidos en “capitales sociales”, recursos desde los cuales ponderar la participación de los indígenas en la ejecución de programas. Esta visión que comporta una revalorización y reconocimiento “culturalizado” del colectivo indígena es concordante con la nueva mirada sobre los pobres que, lejos de ser pensados apáticos e indolentes, aparecen como poseedores de creatividad y capacidades que hay que potenciar para que se autosustenten. La pobreza no deriva de la “falta de bienes” producto del desigual acceso a los medios de producción y reproducción de los grupos, sino de la incapacidad de convertir esas capacidades y recursos activos intangibles en autogestión para su subsistencia. De este modo, si en las décadas anteriores los indígenas no tenían “pautas culturales que posibilitara el desarrollo”, en esta nueva visión de lo social el acento en los factores culturales se convierte en la clave para que alcancen “*el desarrollo con identidad*”.³⁰ El énfasis en la dimensión cultural contribuye al proceso de naturalización discursiva que coloca las causas de la pobreza en los factores culturales.

En este punto, políticas de reconocimiento y políticas sociales se entrecruzan de modo singular, con mediaciones más complejas. La figura del “experto-consultor” - surgida de los nuevos espacios de producción para investigadores del campo social- quizás sea una ellas.

Dadas las presentes condiciones socipolíticas, las transformaciones en el “mercado” de trabajo de los intelectuales está ligada a la reacomodación de un régimen

especialmente las mujeres indígenas, se encuentran en los estratos más pobres y marginados” (BID 20/2/2004).

²⁹ Dicha segmentación se expresa en distintos marcadores que distinguen: “línea de pobreza”; “línea de indigencia” etc. (Grassi 2003a).

³⁰ Tal concepto, como veremos, empieza a ser instalado en la agenda por los organismos multilaterales de crédito.

de “saber-poder”. Reacomodación basada en el intento de superar la separación de dos momentos y tiempos: el de la producción de conocimiento y el de la producción de los procesos decisionales, con la “necesidad de garantizar una articulación entre aquello que los investigadores producen y aquello que los ejecutivos deciden” (Tenti Fanfani 1993: 3). El “experto” aparece como sujeto aglutinador capaz de fraguar la convergencia entre conocimiento y decisión -o al menos posibilitado de zanjar la distancia entre investigación y ejecución- en contextos interactivos auspiciados por el discurso participativo neoliberal. Como advierte Tenti Fanfani (1993), en las áreas de vanguardia de las organizaciones post-modernas, el predominio del conocimiento “útil” se impone como criterio de verdad. El conocimiento no es un insumo producido “fuera de contexto y exterior”, sino incorporado en los actores bajo la forma de un “saber-hacer” que sólo existe en la medida en que, ese “conocimiento destreza” sea utilizado en contextos de interacción y sea capaz de “administrar los problemas” construidos por él.

El experto bajo la figura de consultor -cercano al “terreno”- es quien sobre la base de actividades de diagnóstico, construcción de categorías, perfiles poblacionales, evaluación de rendimientos, debe ir ajustando una modalidad de intervención basada sobre todo en estrategias preventivas y correctivas.³¹

Los consultores parecen constituir el eslabón por el cual se concreta el desplazamiento de las “decisiones políticas” a la “gestión técnica de la política”; proceso que es acompañado por la multiplicación de sus ámbitos de intervención: si antes sólo estaban circunscriptos a las esferas estatales, ahora también forman parte de diversas entidades

³¹ Resulta interesante en este sentido, el trabajo de Robert Castel *“De la peligrosidad al riesgo”* cuyo planteo, si bien se remite a las políticas sanitarias, hace referencia a una nueva forma de ejercicio de control que puede pensarse extensiva en otras áreas del campo social. Castel advierte una autonomización de la noción de riesgo respecto a la del peligro: “un riesgo no es el resultado de un peligro concreto del que es portador un individuo o incluso un grupo determinado, sino que es un efecto de la correlación de datos abstractos o factores que hacen más o menos probable la materialización de comportamientos indeseables” (1986: 229). “Lo que tratan estas políticas preventivas ante todo, no son ya a los individuos, sino factores, correlaciones estadísticas de elementos heterogéneos. Descomponen al sujeto concreto de la intervención y reconstruyen una combinatoria de todos los factores susceptibles de producir riesgos. Su primer objetivo no consiste en hacer frente a una situación peligrosa concreta, sino en anticipar todas las figuras posibles de irrupción del peligro”. Como veremos más adelante, esta perspectiva parece corresponderse con el giro que el BID exhibe en los perfiles *“Marco Estratégico para el Desarrollo Indígena”* y *“Política Operativa sobre Pueblos Indígenas”* en su intención de procurar la inclusión sistemática y pertinente de los temas indígenas en las operaciones regulares del Banco (GN-2295/04: 4). Ello implicaría ajustar entre otras cuestiones “la falta de datos estadísticos e instrumentos que permiten una mayor focalización étnica de la inversiones sociales y productivas” así como también “incluir en los diagnósticos y estrategias de reducción a la pobreza, además de las mediciones y definiciones convencionales, **las concepciones indígenas de pobreza y bienestar**, así como un análisis de la pobreza indígena para hombres y mujeres” (GN-2295/04: 5-6). Énfasis propio.

El planteo de Young evidencia el carácter de los problemas sociales contemporáneos:

“El mundo de la modernidad tardía celebra la diversidad y la diferencia que él mismo absorbe y sana fácilmente, lo que no puede aguantar es a la gente problemática y a las clases peligrosas, contra las que busca construir las más elaboradas defensas, no sólo en términos de personas ‘de dentro’ (insiders) y ‘extraños’ (outsiders), sino en toda la población” (2001: 27).

Así, si anteriormente la diversidad era convertida en desviación, en las actuales condiciones es mágicamente apaciguada, celebrando la diversidad tras la promoción de habilidades destinadas a establecer y proteger la identidad distintiva de otras identidades. De tal manera, ahora la diferencia aparece retratada como una serie de esencias que impulsa a la denominación de los otros mediante una “autoidentificación” presentada como “libre elección” que opera en un vacío (Young 2001). Precisamente, la eficacia del discurso multiculturalista, en tanto paradigma emergente, reside en opacar los procesos de marcación como producto de relaciones sociales. De allí que el multiculturalismo sea en palabras de Zizek, “... una forma de racismo negada, invertida, autorreferencial, ‘un racismo con distancia’: ‘respetar’ la identidad del otro, concibiendo a éste como una comunidad ‘auténtica’ cerrada, hacia la cual el multiculturalista, mantiene una distancia que se hace posible gracias a su posición universal privilegiada” (1998: 172).

Sobre este escenario, imaginar la nación raramente supone una profunda fraternidad horizontal entre iguales. Hoy la homogeneidad como “fantasía nacional” está cediendo paso a contemplar las diferencias no como destinadas a desaparecer en el mañana, sino destinadas a quedarse. Los ciudadanos en los actuales estados-nación comienzan a estar predispuestos a re-imaginar la nación a fin de abrazar la inevitabilidad de la diferencia interna (Comaroff 2002: 99). En consonancia las expresiones relativas a la “nación pluriétnica y multicultural” alojan la “diversidad” en una unidad que busca re crear el viejo “arco de solidaridades” puesto en jaque cuando grupos sociales hacen valer diversos tipos de identidad para reivindicar derechos e intereses.

Desde esta perspectiva, la formulación de políticas sociales ligadas al reconocimiento de los derechos indígenas por agencias estatales y transnacionales

de gobierno (ONGs ; Agencias Internacionales) que han adquirido mayor importancia en el despliegue de las políticas neoliberales.

Volveremos en el transcurso del trabajo a estas consideraciones. Por el momento, interesa destacar el papel que las mismas adquieren en la producción social de representaciones tales como “factores culturales”, “participación ciudadana”, “desarrollo sustentable”, que conjuntamente con otras, en palabras de Mato, “juegan papeles significativos tanto en la constitución de actores sociales como en la orientación de sus prácticas” (2004: 127).

Muchas de estas representaciones sociales pueden encuadrarse dentro de la filosofía política “multiculturalista”, siendo ésta recreadas en las políticas sociales atentas al reconocimiento del colectivo indígena.

En el próximo apartado trataremos en términos generales las bases sobre las cuales se está asentando un nuevo régimen de diversidad, para ver -cuando analicemos los materiales concretos- cómo éste se redimensiona en los discursos de organismos estatales nacionales y en los de las agencias multilaterales de financiamiento. En este sentido, la intención es anticipar nuestros puntos de partida, teniendo presente que serán tensionados en el transcurso del trabajo. Pues si bien, el multiculturalismo como programa forma parte de procesos más amplios que han ido legitimando las llamadas políticas de identidad y/o reconocimiento, trayectorias específicas de cada país van moldeando el carácter que el mismo asume en los espacios locales (Briones 2002).

IV. Políticas sociales y políticas de reconocimiento bajo el signo multiculturalista en la economía política neoliberal.

El multiculturalismo como filosofía política del capitalismo tardío (Zizek 1998) ha instaurado una lógica propia de enlace entre categorías sociales de inclusión y exclusión. Los contornos entre ambas se presentan permeados por la aceptación de “las diferencias” como rasgo irreductible e irremediable de las actuales sociedades. No por ello sin embargo las cuestiones relativas a los límites y su transgresión, a las condiciones de pertenencia y ciudadanía han dejado de ser materia candente (Comaroff y Comaroff 2002).

pueden llegar a leerse como intentos de re-asignar el lugar de la diferencia y de definir qué están dispuestas a aceptar.

En este punto, la propuesta de Young (2001)³² sugiere una interesante línea de análisis para trabajar las relaciones entre procesos de inclusión/exclusión en las sociedades contemporáneas. Su apuesta es pensar la conformación compleja de prácticas de “canibalismo social” que tragan y engluten al tiempo que “vomitan y expulsan” a los desviados y/o extraños, todo en un mismo movimiento. De allí que afirme:

“El descontento en las sociedades moderno tardías no es producto de la simple exclusión, sino de un proceso bulímico de inclusión y exclusión. (...) ¡Qué mundo extraño, este de inclusión y exclusión!. Una bulimia nerviosa en el sistema social: en un punto el mundo lo toca y lo forma, en otro lo rechaza y expelle” (2001: 37).

De este modo, las políticas sociales sensibles a las diferencias puedan quizás verse como medios tendientes a compensar las tensiones creadas por procesos sociales que combinan la exclusión económica y social con inclusión cultural de un otro esencializado. Una inclusión que, al no apelar a una negación abierta de las particularidades, crea una profusa/difusa línea entre el estar “adentro” y “afuera” en un mismo momento.

Desde esta perspectiva, puede interpretarse el singular entrecruzamiento emergente entre las políticas sociales de carácter neoasistencial y las políticas de reconocimiento de las diferencias. Tal superposición ha conllevado a interpelar al indígena como “pobre especial” ya que, si bien las intervenciones se fundamentan en el reconocimiento de derechos especiales, las mismas parecen no hacer más que officiar de marco para el despliegue de dispositivos propios de las políticas sociales de atención a “grupos vulnerables”.

En este sentido, no es posible referirse a dicho proceso como “simple exclusión”, sino como la construcción de una ciudadanía fundada en “el derecho a tener derechos”, donde la ambigüedad no descansa en la privación per se, ni en la falta de oportunidad que da lugar a la exclusión, sino en la privación y las limitaciones dentro

³² Retomando las categorías inclusión y exclusión sugeridas por Levi-Strauss en “Tristes Trópicos”, Young señala que todas las sociedades tragan y expulsan; es decir poseen ambos aspectos: son antropofágicas y antropoemicas, en tanto diferentes secciones de la población pueden ser incluidas o excluidas en el mismo proceso.

de un contexto en el que las diferencias son abrazadas y hasta celebradas como medios de promoción social.

Lo paradójico es esta especie de proceso bulímico de inclusión y exclusión, en el cual se despliegan una serie de dispositivos que, por un lado, tocan y dan forma a las diferencias y por otro, las expelen dislocándolas socialmente.

En los capítulos que siguen profundizaremos estas líneas de trabajo, abocándonos concretamente a los casos que hemos elegido para el análisis. En ellos intentaremos ver cómo se articula el reconocimiento de derechos especiales y las políticas sociales que tienen como sujetos destinatarios a los indígenas.

Capítulo 3

Políticas de reconocimiento y políticas sociales

I. Introducción

En el análisis que desarrollaremos a continuación, iremos trabajando los materiales relativos a las dos políticas que hemos elegido: el Programa de Apoyo Nacional de Acciones Humanitarias para Poblaciones Indígenas¹ (2000-2004) y el Programa Jefas/ Jefes de Hogar Desocupados puesto en marcha en el año 2002.

Abordaremos cómo opera, en ambas políticas, la desagregación de la población indígena en tanto destinataria de tales iniciativas. A tal fin consideraremos cada pronunciamiento de las agencias estatales como sucesivas tomas de posición respecto a los “nudos problemáticos” que en ellos se recortan. Seguiremos la trayectoria de cada programa atendiendo a la agenda de cuestiones que en cada pronunciamiento se va fijando, tratando de identificar cuál es el centro de las preocupaciones. Los mismos serán vistos como condensaciones significativas, vehículos posibles donde rastrear las distintas articulaciones entre las acciones tendientes a subsanar la situación de sectores más postergados y los planteos efectuados en nombre del reconocimiento de derechos específicos. Incorporaremos las modificaciones a las formulaciones iniciales -en caso de haber quedado registro público de ellas- a lo largo del proceso de implementación.

II. La elección de los programas

La elección del programa ANAHI respondió a un conjunto de aspectos que despertaron nuestro interés por dicha política. En principio, por tratarse de un programa en el campo de salud fundamentado en la producción jurídica del derecho indígena vigente.² Cabe destacar que, en el ámbito de la salud, las agencias estatales federales han planteado o discutido muy poco cómo abordar cursos de acción para dar

¹ De ahora en adelante ANAHI

² Desarrollaremos este aspecto con mayor detenimiento cuando nos aboquemos de lleno al análisis del programa, para ver en qué dirección se recurre a tal marco legal.

forma y alcance a los reconocimientos promovidos, en contraste con otros terrenos, como el de educación, donde sí se han generado más instancias de debate al respecto.³

Por lo tanto, en el campo de salud a nivel federal no parecen haberse consolidado espacios de discusión que hayan significado iniciativas encaminadas a concretar políticas en ese sentido.⁴ Quizás éste sea uno de los motivos por los que tampoco existan en Argentina muchos estudios que aborden la problemática del reconocimiento estatal de los derechos indígenas en el terreno de salud.

De allí que el programa ANAHI nos despertara la motivación de analizar una política planteada en términos de derechos en un ámbito generalmente relegado, llevándonos a incursionar en un tema poco explorado por otros estudios.

No obstante, las mismas razones que originaron nuestro interés acarrearón algunas dificultades necesarias de superar para que el trabajo fuese posible. En principio, porque el ANAHI no es una política que haya tenido una alta visibilidad pública; en segundo lugar, por la reticencia de los funcionarios del programa a realizar entrevistas al respecto y, en tercer lugar, por los vaivenes de continuidad/discontinuidad producto de procesos que, si bien excedieron al programa en sí mismo, afectaron su curso.⁵

Sin embargo dichos obstáculos, que tornaban engorroso el acceso al programa, se constituyeron en puntos a considerar en la medida que nos informaban sobre el mismo. Por el momento, baste indicar que ellos fueron de hecho nuestros primeros datos significativos donde, de alguna manera, se expresaba el perfil del ANAHI.

³ Al respecto cabe mencionar el Programa Nacional de Educación Intercultural Bilingüe creado mediante Resolución N° 549/04, en el año 2004, por el Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación. Justamente este programa tiene como uno de sus objetivos sistematizar las experiencias que se han venido desarrollando en los distintos ámbitos -Instituciones Educativas, Organizaciones Indígenas, Universidades Nacionales, Organizaciones No Gubernamentales de cada jurisdicción y de la experiencia acumulada a través de distintas gestiones educativas del Nivel Central- con el objetivo de asumir "el desafío de construir una política de EIB para el conjunto del Sistema Educativo" (Ministerio de Educación, Ciencia y Técnica, www.me.gov.ar).

⁴ Más bien nos encontramos frente a acciones discontinuas, incipientes, planteadas a raíz de coyunturas puntuales de gran resonancia pública que ameritaron algún tipo de intervención federal. Tal fue el caso del brote de cólera en el año 1992-93, donde la población mayoritariamente afectada era indígena. Sin embargo se trataron de intervenciones enmarcadas en la "emergencia" y por lo tanto adquirieron un carácter transitorio frente a la coyuntura puntual. Volveremos en este punto más adelante.

⁵ Nos referimos a la crisis político-económica desatada a fines de 2001, que implicó la renuncia del entonces presidente electo De la Rúa. Con ella se habría pasado un gobierno transitorio a cargo de Eduardo Duhalde, que llamaría a elecciones nacionales el 27 de Abril de 2003.

Ahora bien, interesa explicitar el por qué de la elección del otro programa: el “Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados” iniciado a comienzos del año 2002. Un programa que, por estar planteado en principio como de carácter “universal” y transitorio por las agencias estatales, al parecer no aparentaba tener relación alguna con la aserción de derechos específicos de grupos particulares. No obstante, la movilización de varias agencias federales en pos de efectuar ciertas “salvedades” para que los indígenas fueran incluidos en un plan con esas características hizo que reparáramos en él. Interesaba ver cómo se intentaba extender un “programa de inclusión social” definido como irrestricto, sobre la base de argumentos que apelaban al reconocimiento del derecho indígena.

A través de su seguimiento teníamos además la posibilidad de trabajar las articulaciones entre el carácter de las políticas sociales más amplias y los pronunciamientos efectuados en nombre del reconocimiento del derecho indígena.

El Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados se constituía así en un caso llamativo. A partir de él, distintos organismos del Estado ponían a jugar el tema del derecho indígena como recurso factible de ser utilizado para políticas basadas en el criterio de universalidad. Esta aparente paradoja nos llevaba a interrogarnos sobre las tensiones de este tipo de intervenciones. Tensiones que tienen que ver con cómo las agencias estatales intentan conciliar el carácter que hoy asumen las políticas sociales y el alcance de reconocer derechos específicos para la población indígena.

Pero, a diferencia del ANAHI, en el caso del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados nos encontrábamos con intervenciones estatales que adquirirían una gran notoriedad pública que hacía mucho más accesible la búsqueda de información. La enorme repercusión del Programa en el espacio público se manifestaba en la profusa cantidad de expresiones de funcionarios vertidas en los medios de comunicación, la proliferación de informes, documentos, pronunciamientos de un plan ideado para “pacificar el país”. La temática indígena adquiría un alto grado de visibilidad en este marco, insertándose dentro de la agenda pública en una coyuntura bastante particular.

Nos confrontábamos así frente a dos programas más o menos coetáneos, no obstante planteados en dos momentos políticos distintos, cada uno con una resonancia muy diferente. En este punto era importante detenernos en la articulación entre

política social y la política de reconocimiento de uno y de otro. Con ello podríamos intentar dar cuenta de hasta qué punto determinadas articulaciones están condicionadas por campos políticos específicos, o si más bien nos hallamos frente a la conformación de una tendencia matizada según la coyuntura.

Abordar los móviles expresados en los supuestos de cada programa, nos posibilitaba analizar cuánto difería en uno y otro la “concepción indígena” y, además, ver si -más allá de sus diferencias- podía encontrarse una racionalidad similar en ambos. En la medida que la construcción de “programas” implica inherentemente asumir determinadas definiciones de los problemas y el planteo de soluciones, el acercamiento a dicha construcción se convertía una vía promisorio para encarar nuestro trabajo.

En lo que sigue, analizamos entonces los pronunciamientos públicos referentes al programa ANAHI y a todo material relativo que nos remita de manera directa o indirecta al mismo. Luego, en el próximo capítulo, haremos lo propio con el Programa Jefas/es de Hogar Desocupados. Por último, trabajaremos en los perfiles de intervención que las agencias multilaterales de crédito, particularmente el BID, van determinando respecto a la cuestión indígena. Ello nos permitirá ver hasta qué punto determinados planteos son redimensionados localmente aún cuando los programas no cuenten o dependan de la financiación externa. La idea es analizar si existe algún tipo de referencialidad entre las perspectivas locales e internacionales desde las cuales son encaradas las políticas pensadas para “indígenas”, y dar cuenta de cómo esa referencialidad se concretizan y traducen en los momentos políticos particulares. De este modo, intentaremos determinar si pueden establecerse puntos de conexión entre los programas y las líneas de acción señaladas por los organismos internacionales de crédito.

III. El Programa de Apoyo Nacional de Acciones Humanitarias para las Poblaciones Indígenas (ANAHI 2000-2004)

III. a. Antecedentes del Programa

El ANAHI es sucesor de otro programa denominado “Salud con Pueblos Aborígenes” puesto en marcha en el año 1995, con fondos del Presupuesto Nacional por la Subsecretaría de Atención Comunitaria dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación.

El objetivo de este programa era mejorar las condiciones de salud de las comunidades ampliando la cobertura de Atención Primaria de la Salud mediante agentes sanitarios indígenas. De este modo se daba continuidad a las acciones iniciadas por el Ministerio en los años 93 y 94 bajo el “Programa de Fortalecimiento de la Atención Primaria de la Salud en Comunidades Aborígenes” con los fondos provenientes del acuerdo firmado con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.⁶

En el año 1994, el radio de operación estaba circunscrito a las zonas con riesgo de Cólera de las provincias de Salta, Chaco, Jujuy y Formosa. En 1995, se amplía a la provincia de Misiones y en 1999 a las provincias de Tucumán y Buenos Aires.

Las provincias eran las autorizadas para solicitar su incorporación al programa y las que, a través de los organismos provinciales de Salud, determinaban cuáles eran las comunidades que necesitaban de la extensión de la Atención Primaria de la Salud, restringiendo la participación de las comunidades a la elección, entre sus miembros, de los candidatos que se desempeñarían como agentes sanitarios.

A través de los convenios firmados con las provincias, se acordaba apoyo financiero, asesoramiento técnico y contribución en la gestión intersectorial, quedando bajo la órbita provincial la programación de las actividades de capacitación de agentes sanitarios indígenas y las modalidades de implementación.

⁶ Por entonces, a través del “Convenio para la Organización de un Programa de Recuperación del Bienestar Social y la Salud Fundado en el Trabajo”, se contrataba a los agentes sanitarios indígenas elegidos por las comunidades afectadas al programa.

En el año 2000, con el cambio de la gestión política, el “Programa Salud con Pueblos Aborígenes” es reemplazado por el programa ANAHI.

III. b. El escenario emergente del ANAHI: reconstruyendo el espíritu de la época

Con la llegada del nuevo gobierno de “La Alianza”, se anunciaban una serie de medidas tendientes a optimizar recursos del gasto social. En el terreno de la salud, tales medidas quedarían plasmadas por el decreto 455/2000, en lo que se denominó Marco Estratégico-Político para la Salud de los Argentinos. En él se hacían explícitos los lineamientos que orientarían el accionar en materia de Salud. La nueva gestión establecía la reforma del sector salud como un proceso necesario, siendo “una de las estrategias centrales de la reforma... la reasignación de los recursos aumentando la participación presupuestaria del MINISTERIO DE SALUD en la Atención Primaria de la Salud... (Decreto 455/2000)”.

Así la focalización en la Atención Primaria de la Salud se presentaba “como una estrategia fundamental para mejorar la eficiencia de la asignación del gasto”, privilegiando con ello las acciones sanitarias ligadas a la promoción y protección de la salud y prevención de enfermedades.

Tal iniciativa tenía como pilar tres políticas sustantivas: “Universalidad con Equidad”, “Fortalecimiento Institucional” y “Salud Social Solidaria”.

En la “Universalidad con Equidad” el énfasis estaba puesto en:

Desarrollar y promover programas y acciones dirigidas a **poblaciones en situación de vulnerabilidad** bio-psico-social con el fin de controlar los riesgos evitables y de fortalecer los recursos bio-psico-sociales disponibles, considerando dentro de tales grupos a la madre y al niño, al adolescente, a los **pueblos indígenas**, a las personas de edad avanzada, a las personas con capacidades diferenciales, a las poblaciones marginadas y de pobreza estructural y a todo otro grupo que por su condición quede incluido dentro de la presente definición. (Anexo I, Decreto 455/2000. Énfasis propio).

Así la “universalidad” proclamada aparecía asociada a “vulnerabilidad”. La orientación universalista era circunscripta a grupos poblacionales delimitados:

mujeres, niños, pueblos indígenas, entre otros.⁷ Los grupos terminaban siendo igualados y diferenciados al mismo tiempo por su condición de “vulnerabilidad” convirtiéndose, de este modo, en objeto de intervención. Bajo la categorización social de “grupos vulnerables”, tal discurso enfatizaba más “la necesidad” que el reconocimiento de algún tipo de derecho, mostrando una inclinación proclive a convalidar prestaciones de carácter asistencial.

En tanto las otras dos políticas -“Fortalecimiento Institucional y Salud social Solidaria”- apuntaban, respectivamente, al “fortalecimiento del proceso de federalización y descentralización” -transfiriendo la planificación operativa a cada una de las jurisdicciones locales en sus servicios de salud-, y a “brindar apoyo al desarrollo y participación del denominado tercer sector (organizaciones no gubernamentales) y del voluntariado, cuando desarrollen actividades relacionadas con la promoción, protección, prevención y rehabilitación de la salud” (Anexo I, Decreto 455/2000). Ambas estrategias subrayaban el efecto positivo que tendrían no sólo en el campo de salud, sino también en el “fortalecimiento y desarrollo de la vida democrática”.

Así, el “Marco Estratégico-Político para la Salud de los Argentinos” se constituía como un paquete de medidas que reunía buena parte de los preceptos propios de la lógica gubernamental neoliberal. Estos quedaban traducidos concretamente en una prestación básica de salud, la descentralización jurisdiccional y en el fortalecimiento de “redes de recursos sustentables” provenientes del sector privado y la sociedad civil.

La reiteración en el cuerpo del decreto y su anexo de la necesidad de “mejorar la eficiencia de la asignación del gasto”, “optimizar” los recursos disponibles, elaborar una “racional asignación de los recursos” evidenciaba la preocupación preponderante

⁷ Si antes, discursivamente, la universalidad aparecía ligada a la figura de “ciudadano” como portador de derechos sociales, los años 90 dieron comienzo -como señalamos en la introducción- a un discurso que, apelando a grupos bajo condiciones de vulnerabilidad, fragmentó su atención en una pluralidad de grupos homologados no obstante por “su estado de carencias” (Grassi 2003a). En ese sentido muchos de los discursos del Ejecutivo de la época pueden inscribirse en dicha tendencia. La mayoría de los pronunciamientos de preparación o lanzamiento de proyectos y programas sociales se presentaban en la “urgencia que tenemos en todo el país de implementar planes frente a la exclusión y la pobreza” (De la Rúa, 19 de Julio 2000, Clarín: p.8).

del Poder Ejecutivo Nacional en ese momento.⁸ La misma preocupación aparecerá reflejada en la Resolución Ministerial N° 472 que dará origen al programa ANAHI.

III. c. El lanzamiento del programa

El Ministerio de Salud, mediante la Resolución Ministerial N° 472, decide crear el 14 de junio de 2000 el Programa ANAHI “con la misión de coordinar y extender las acciones desarrolladas en esta jurisdicción que apunten a la salud de los pueblos aborígenes”.

En dicha resolución se exponían una serie de consideraciones que seguían los lineamientos del Marco Estratégico de Salud. Predominantemente se apuntaba a ordenar la gestión con el argumento de unificar,

...distintos programas o planes que se traducen en un conjunto de acciones dispersas y polifacéticas de diferentes dependencias de este ministerio y otras entidades públicas y privadas (...) a los efectos de evitar un dispendio de actividad administrativa, racionalizar los recursos y maximizar el rendimiento (Resolución Ministerial N° 472).

En este sentido, el programa se mostraba concordante con el discurso predominante acerca de la importancia de adoptar los criterios de eficacia y eficiencia, pues, la invocación a la “racionalidad” se constituía en el marco regulador de los cambios que se proponían.

De allí que se determinara sistematizar y reunir todas las medidas bajo una sola coordinación y transferir los recursos humanos y presupuestarios asignados al “Programa Salud con Pueblos Aborígenes” al nuevo programa ANAHI.

En consonancia con el Marco Estratégico de Salud, la resolución también apuntaba a la condición “vulnerable” del colectivo indígena señalando que, “...la precaria situación y estado de marginalidad en que se encuentra la mayoría de las comunidades, excluidas en forma evidente de nuestra sociedad” ponía de manifiesto la

⁸ En este punto es interesante ver cómo diariamente la prensa daba cuenta del tema como asunto prioritario en la agenda de gobierno. Cabe mencionar sólo para ilustrar y dada la proximidad al lanzamiento oficial del ANHAI, que el 22 de julio de 2000 aparecía en primera plana un proyecto del Jefe de Gabinete encaminado a “racionalizar el gasto social”. Dicho proyecto tenía previsto unificar planes sociales con el fin de reducir los gastos, la construcción de un padrón único para evitar superposiciones en la asignación de planes, y reasignar partidas presupuestarias al área social (Clarín, 22/07/ 2000).

necesidad de "... planes que aseguren y garanticen mínimamente dignas condiciones de vida ...".

Por otra parte, se anunciaba la adición de recursos humanos como medio destinado a generar más empleo, en tanto "los acuerdos con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos para fomentar puestos de trabajo de agentes sanitarios aborígenes no ha sido suficiente, por lo que se hace necesario, promover nuevas fuentes de trabajo". En este sentido, el ANAHI parecía encuadrarse como un programa de asistencia al desempleo, donde los "beneficiarios" deben dar una contraprestación (trabajo) en la ejecución de proyectos de "inversión social" de interés para la comunidad.⁹

De este modo, a pesar de estar encabezadas por la necesidad de "asegurar a las comunidades aborígenes el cumplimiento de los derechos plasmados en la Constitución Nacional y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas", las consideraciones de la resolución guardaban mucha familiaridad con los argumentos esgrimidos por programas sociales compensatorios existentes. Particularmente ellas conjugaban racionalidad y subsidiaridad por parte del Estado, la necesidad de asegurar un mínimo como techo del cumplimiento de derechos y la desagregación de la población indígena como "grupo vulnerable".

La desagregación de los indígenas como población vulnerable también aparecería reflejada en el acto de lanzamiento del ANAHI. El evento realizado en la Casa Rosada por el entonces presidente de la Nación, Fernando de La Rúa, y su equipo de gobierno, presentaba el programa en sociedad como "un acto de justicia hacia nuestros hermanos más desprotegidos" (Página 12, 26/07/00). El lanzamiento del ANAHI fue cubierto por la prensa gráfica como un "plan de asistencia sanitaria" (Clarín, 26/07/00), un "plan de ayuda para aborígenes" (La Nación, 26/07/00), "un plan de salud para asistir a más de medio millón de aborígenes..." (Página 12, 26/07/00). Allí pues, el Ministro de Salud explicaba la importancia de la iniciativa a partir del "marcado estado de vulnerabilidad por las condiciones de extrema pobreza

⁹ Volveremos sobre este punto más adelante, cuando analicemos la injerencia del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación en el ANAHI. Lo que interesa aquí remarcar es que, en estos casos, el programa financia el empleo, materiales y recursos técnicos para la ejecución, siendo los propios destinatarios los que participan en su realización (Raggio 2003).

en que viven las comunidades indígenas” (Clarín, 26/07/00; Página 12, 26/07/00). Por su parte, el presidente explicitaba los alcances del programa como “acciones de salud centradas en la universalidad de las prestaciones y en su accesibilidad”, exhortando también al ministerio a que los medicamentos “lleguen con fluidez” y que se cumplan “los programas de protección y revisión a los niños y a las madres embarazadas” (Página 12, 26/07/00). Asimismo, el ministro de salud agregaba que, para cumplir con este emprendimiento, los agentes sanitarios serían capacitados por la cartera y se les entregarían “ochocientos motos y dos mil bicicletas todo terreno para acceder a las zonas de residencia de las comunidades indígenas” (Clarín 26//07/00).

De esta manera, el acto oficial de presentación ponía de manifiesto cierto sesgo asistencial del programa, acentuado aquí por la nula referencia discursiva de los derechos indígenas reconocidos jurídicamente. El programa aparecía como uno más entre los destinados a grupos focalizados por su condición de “vulnerabilidad”. No obstante, a diferencia de iniciativas posteriores, aquí se desagregaba la población indígena a la que le cabría una política “específica”. Más adelante veremos un giro en relación a este punto, pues a partir del año 2002 comenzaba apelarse a los derechos indígenas en virtud de incorporarlos a programas de alcance general.

Pero ahora nos centraremos en los argumentos plasmados en la fundamentación del programa que justificaban una política exclusiva para los indígenas.

III. d. Los fundamentos del ANAHI.

El Ministerio de Salud elaboró un documento con los lineamientos del ANAHI. Allí el programa era enmarcado, en primera instancia, como una iniciativa para el cumplimiento de los objetivos del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1994-2003).¹⁰ La propuesta aludía expresamente al programa de

¹⁰ El decenio Internacional de la Poblaciones Indígenas del Mundo fue proclamado mediante la resolución 48/163 de la Asamblea General de la ONU, el 21 de diciembre de 1993. Con ella la agenda internacional en materia indígena fijaba tres objetivos prioritarios: fortalecer la cooperación para la solución de los problemas que enfrentan los indígenas en esferas como el medio ambiente, la educación,

actividades del Decenio Internacional donde se recomendaba a “los organismos especializados del sistema de la Naciones Unidas y otros organismos internacionales y nacionales, así como las comunidades y las empresas privadas, [presten] especial atención a las actividades de desarrollo que beneficien a las comunidades indígenas” (Ministerio de Salud, documento ANAHI: 4).

La mención de las conclusiones de la Reunión Consultiva Internacional sobre la Salud de los Pueblos Indígenas oficiaba de paraguas donde resguardar las acciones encaminadas a atender la salud de las poblaciones indígenas. El programa surgía entonces como respuesta al mandato que instaba a los Estados miembros “a que adopten en sus sistemas nacionales de salud las disposiciones adecuadas para atender las necesidades de salud de las poblaciones indígenas” (ibid.). En este sentido, la apelación a dichas disposiciones, suponía el encuadre del programa dentro de los acuerdos alcanzados internacionalmente.

A partir de allí, el documento quedaba abocado a traducir dichas recomendaciones, encarnándolas en los motivos propios que impulsaban al ANAHI. Con él se intentaba rebatir “dos equivocadas interpretaciones...siempre en discusión”:

La primera, es que en Argentina no hay indios; y la segunda, que no tiene sentido hacer un programa de salud para la población indígena y otro para el resto de la gente que está en igual o peor situación de pobreza y marginación (op. cit.: 5).

Tomadas ambas interpretaciones como puntos de partida, se exponía a continuación una línea argumental explicativa, acudiendo a antecedentes históricos y legislativos que las debatieran.

Llamativamente la elección de los antecedentes históricos apuntaban a reconocer al indígena “libre e igual” en su condición de ciudadano, con lo cual -en principio- quedaba sin explicar el por qué de un programa especial.

el desarrollo, la salud y los derechos humanos; aprobar una *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*; establecer un foro permanente para los pueblos indígenas en el sistema de Naciones Unidas. En materia de salud, el Decenio se tradujo en la Iniciativa de Salud de los Pueblos Indígenas de las Américas, aprobada en 1993 por la Organización Panamericana de la Salud comprometiéndolo a los Estados Miembros a tomar acciones pertinentes.

El recuento histórico estaba centrado en los hitos fundantes de la nación argentina, haciéndose eco de las distintas declaraciones que en su momento se habían pronunciado sobre la libertad e igualdad de los ciudadanos.¹¹ Tal relato añadía,

... más allá del número -que realmente no cuenta- hoy nos debemos a la responsabilidad del reconocimiento hacia un pueblo tan sacrificado y abnegado al que debemos páginas de nuestra historia que van de las Invasiones Inglesas, la Gesta de Mayo y la Independencia Nacional... (Ministerio de Salud, Documento ANAHI: 6).

En definitiva, la fundamentación de una política exclusiva para indígenas aparecía enmarcada como intento de extender a dicha población la condición de ciudadanos en tanto individuos “libres e iguales”.

La cuestión “de considerar el tema indígena como prioritario o diferente del resto de las poblaciones que viven en igual o peor condición de marginalidad” tenía muy poco que ver con el reconocimiento de derechos especiales fundados en la preexistencia de los pueblos indígenas. En primer lugar, el colectivo indígena aparecía incorporado en un “nosotros” constituido desde tiempos inmemoriales, de ahí que se afirmara: “Cuando el colonizador español, pisó **nuestras tierras**, ya existían diferentes etnias” (op. cit.: 7, énfasis propio). En segundo lugar, la condición de marginalidad y vulnerabilidad se explicaba más por una inadecuada valoración, subestimación o incompreensión de sus “prácticas culturales”, que por procesos socio-históricos de conformación del Estado-Nación explicativos de las relaciones de subordinación que ello implicó. En todo caso, su condición de vulnerabilidad quedaba anclada en lo que significó la “conquista de América”, sin encontrar muchos puntos de referencia en el trato que recibió el indígena posteriormente. Sólo se destinaban tres renglones para mencionar “Décadas de luchas, de sangrientos enfrentamientos, de sometimientos y una Gran Campaña al Desierto que no fue otra cosa un etno-genocidio” (op.cit.: 9).

¹¹ De este modo además de resaltar el ideal Morenista y el accionar de Belgarno “*por su alto valor histórico*”, pasa a citarse extensamente la Declaración de Juan José Castelli sobre la liberación de los indios que disponía: “ (...) después de haber declarado el gobierno superior (...) que **los indios son y deben ser reputados con igual opción que los demás habitantes nacionales** a todos los cargos, empleos, destinos, honores y distinciones por la igualdad de derechos de ciudadanos, sin otra diferencia que la que presta el mérito y aptitud: **no hay razón para que no se promuevan los medios de hacerlos útiles** reformando los abusos introducidos en su prejuicio y propendiendo a su educación, ilustración y prosperidad...” (op. cit.: 8).

Más que a la retórica del reconocimiento de derechos diferenciales, paradójicamente el texto fundamentaba la formulación de una política exclusiva para los indígenas aludiendo centralmente a la necesidad de convertirlos en ciudadanos argentinos plenos en tanto “individuos libre e iguales”, tal como era propio de las políticas integracionistas posteriores a Pázcuaru (Bengoa 1994)¹².

Retomándose las palabras del Ministro del Interior de Arturo Illia respecto al censo indígena de 1965, se terminaba por completar la línea argumental en esa dirección. La cita señalaba que la cuestión indígena,

... no representa -es bueno recalcarlo- tan sólo un problema biológico de una raza, sino también un problema cultural, económico, social, moral y político de un sector del pueblo argentino. Quienes lo componen son hombres y ciudadanos, iguales en sus derechos y no obstante, no han sido iguales en sus oportunidades (Ministerio de Salud, Documento ANAHI: 9).

Se desprendía de tales consideraciones que, la atención y el mejoramiento de las condiciones de vida de los indígenas no debía considerársela como una finalidad última, sino como un medio para la consecución de una meta más valiosa: el logro de la integración y desarrollo nacional, bajo normas de equidad social, donde “el indígena y el no-indígena sean realmente ciudadanos libre e iguales”.

De allí la lectura que se realizara del marco jurídico existente. El artículo 75 inc 17 de la Constitución de 1994 era interpretado como intento de reparación de la Constitución Nacional de 1853 en la que “a nuestros pueblos indígenas se los seguía considerando como extraños, vinculado a las fronteras...” (op.cit.: 12). La reforma del año 1994 era circunscripta al aporte “substancial a favor de su propia dignidad y del reconocimiento de sus culturas” (ibid.). En este marco, entonces, el alcance constitucional del reconocimiento de los derechos indígenas era traducido a la

¹² Como señala Bengoa, el Congreso de Pázcuaru inauguraba el surgimiento de los postulados que conformarían el “indigenismo”. Tal como lo expresa Aguirre Beltrán: “El contenido de propósito de la política indigenista formulada en Pázcuaru era la integración del indio a la sociedad nacional... proporcionándoles los instrumentos de la civilización necesarios para su articulación dentro de una sociedad moderna” (citado en Bengoa 1994: 29). El objetivo político que fijaría Pázcuaru, convirtiéndose en la línea rectora de las políticas hacia los indígenas, era “desarrollar a los pueblos indígenas” para que se integrasen a la modernidad a la que aspiraban las sociedades latinoamericanas. En dicha ocasión entonces, los Estados americanos firmarían el Pacto creando el Instituto Indigenista Interamericano con el propósito de lograr la integración de las comunidades indígenas a la vida social de las naciones. (Bengoa 1994)

posibilidad de considerar la particularidad cultural indígena en el marco del colectivo nacional.

Así, la ley 23.302¹³ aparecía como “instrumento legal coherente y abarcativo que sin duda constituye una valiosa defensa para la promoción humana de las poblaciones indígenas”. La preponderancia dada a la misma por sobre el artículo de la Constitución Nacional, exponía a esta ley como lugar exclusivo de referencia para pensar las políticas sociales. En ese sentido, era presentada como el vehículo por excelencia de concreción del mandato constitucional.¹⁴ La respuesta al interrogante respecto a “... si merece ser considerado el tema indígena prioritario o diferente al resto de las poblaciones que viven en igual o peor condición de marginalidad” se encontraba, según el texto, en el artículo primero de la ley 23.302 al que se citaba completo:

Declárese de interés nacional la atención y apoyo a los aborígenes y a las comunidades indígenas existentes en el país, y su defensa y desarrollo para su plena participación en el proceso socioeconómico y cultural de la Nación, respetando sus propios valores y modalidades. A este fin, se implementarán planes que permitan su acceso a la propiedad de la tierra y el fomento de la producción agropecuaria, forestal, minera, industrial o artesanal en cualquiera de sus especializaciones, la preservación de sus pautas culturales en los planes de enseñanza y la protección de la salud de sus integrantes.

De este modo, al definir la “ubicación conceptual” del programa, la fundamentación buscaba apartarse de tres corrientes denominadas respectivamente: “anti-indigenista”, “pro-indigenista” e “indigenista o integracionista”. La primera, por tratarse de una postura “negadora de la existencia de las comunidades, de la importancia de sus culturas, de la propia identidad y en consecuencia de la dignidad de los hombres” (Ministerio de Salud, documento ANAHI: 12). La segunda, porque “sobrevalora pautas culturales y se manifiesta opositora a la llamada medicina universitaria...es una forma de *museísmo cultural*, o si se prefiere un fundamentalismo

¹³ La ley 23.302 sobre política fue una ley integral indigenista sancionada en 1985, y reglamentada en 1989. Integral porque se pronunciaba en varios aspectos simultáneamente: adjudicación de Tierras, planes de educación, planes de salud, planes de vivienda, derechos previsionales.

¹⁴ Cabe aclarar al respecto que esto no es sólo propio del ANAHI, sino de otros dispositivos creados a fin de dar “concreción” al mandato constitucional. Tal es el caso de la Resolución 4811/96 de la Secretaría de Desarrollo Social, por la cual se fijan los criterios para la obtención de la Personería Jurídica de las Comunidades Indígenas reconocida constitucionalmente. No es nuestra intención detenernos en este punto, ya abordado en otros trabajos (GELIND 1999), sino simplemente indicar que

conservador” (íbid). La tercera, porque deudora de “las corrientes desarrollistas latinoamericanas con su concepción modernizante de la economía y de la política (...) sostuvo que las prácticas culturales de los pueblos indígenas -y consecuentemente de todos los sectores que conviven en la pobreza- resultaron un freno para el desarrollo y el progreso” (Ministerio de Salud, Documento ANAHI: 12). Así, como instancia superadora de estas tres posturas, se presentaba la “visión holística, abarcativa e integral” fundada en un “desarrollo desde la propia identidad, apoyada en el **capital social** representado por el patrimonio cultural de estos pueblos”(op.cit.:13, énfasis propio). De allí que la dimensión dada a las “prácticas culturales indígenas” era la que habilitaba en definitiva la incorporación de los indígenas al programa como efectores de salud. La valorización cultural como “capital” terminaba entonces encuadrada como motor para el desarrollo y habilitaba la subsunción de los destinatarios en la ejecución del programa.

Bajo esta perspectiva, el programa se orientaba hacia “acciones de salud centradas en la universalidad de las prestaciones y en su accesibilidad, utilizando la estrategia de Atención Primaria de Salud” mediante la formación de una red de agentes sanitarios.¹⁵ Dichos agentes sanitarios, cuya designación estaría a cargo de la comunidad afectada por el programa, actuarían como “facilitadores interculturales”. Su presencia estaría orientada a “quebrar las barreras culturales que impiden el acceso a la universalidad de las prestaciones”. En consecuencia, si bien sus prácticas culturales pasaban a ser valoradas como capital social, sólo lo eran en la medida que se convirtieran en capacidades para romper con los obstáculos, planteados en términos “culturales”, por los cuales las comunidades no accedían a las prestaciones básicas de salud.

Si entonces el documento aludía a los compromisos internacionales como el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas, a la Iniciativa de Salud de los Pueblos Indígenas de las Américas y, en términos locales, a la Reforma Constitucional

muchas de las iniciativas, encaradas a partir de la reforma constitucional, están destinadas a (de)limitar los derechos allí reconocidos.

¹⁵ En este sentido, el ANAHI era concordante con los lineamientos políticos del Marco Estratégico de Salud para los Argentinos establecidos en el decreto presidencial 455/2000, pero quedaba por debajo del piso de derechos reconocido por la Constitución de 1994.

y a la Ley 23.302, la motivación de crear una política exclusiva circunscribía de una manera particular el alcance que tendrían los derechos reconocidos. Pues, desde la formulación del programa, éstos sólo habilitaban la posibilidad de acceso a una prestación de carácter universal limitaba a la “Atención Primaria de Salud”.

La formulación de una política que desagregara a la población indígena fundada en un marco legislativo específico quedaba paradójicamente limitada a extender acciones de salud “básicas” a una población caracterizada prioritariamente por su “marcado estado de vulnerabilidad”. El derecho indígena aparecía en definitiva como la puerta de entrada para garantizar “iguales” condiciones de acceso a la salud.

III. e. La continuidad del ANAHI.

En lo sucesivo, los pronunciamientos oficiales referidos al programa ya no estuvieron abocados a discutir los puntos de partida arriba analizados, sino fundamentalmente estuvieron centrados en cuestiones de tipo operativas que hacían a su funcionamiento.

Cabe señalar que, a pesar de ser presentado como un programa de alcance federal, solo las provincias de Salta, Jujuy, Tucumán, Formosa, Chaco y Misiones - contempladas por el plan anterior¹⁶- fueron las alcanzadas por la iniciativa. En tal sentido, tampoco había diferencias en cuanto a los mecanismos de inclusión de las comunidades indígenas, pues éstos quedaban bajo la órbita de los ministerios de salud provinciales. La participación de las comunidades indígenas se restringía a la elección entre sus miembros de los agentes sanitarios.

Como mencionamos, en adelante las referencias al ANAHI realizadas por los organismos estatales giraron en los aspectos relativos de su puesta en marcha operativa. En los informes de gestión del Ministerio de Salud aparecían plasmados los problemas de efectivización del programa. En las “Memorias” del año 2001, respecto a los primeros pasos del funcionamiento del ANAHI, se señalaba

Las demoras en la transferencia de los fondos nacionales a las provincias (...) sumado a la retención de esos fondos transferidos por las Tesorerías Provinciales y que llegan muy tardíamente a los Programas ANAHI 2000-2004

¹⁶ “Salud con Pueblos Aborígenes”.

Provinciales, determinaron en consecuencia una demora en el cumplimiento de las metas programadas (Ministerio de Salud, Memoria 2001).

De allí que entre la “iniciativas específicas” se priorizara estudiar una metodología para que los agentes sanitarios indígenas recibieran sus haberes directamente del Ministerio de Salud sin intervención provincial y efectivizar la participación de las Delegaciones Sanitarias Federales. Ambas cuestiones eran enunciadas para evitar la retención que las Tesorerías Provinciales hacían de los fondos nacionales transferidos -que ocasionaban “importantes retrasos en el pago de los contratos de los agentes” resintiendo “de manera significativa sus actividades”- y, como solución a “la demora en la remisión de las Rendiciones de Cuentas y las dificultades para realizar auditorias desde este nivel nacional” (Ministerio de Salud, Memoria 2001).

En cuanto a los aspectos organizativos del programa, el informe ponía de manifiesto la falta de correspondencia del ANAHI con el Marco Estratégico- Político para la Salud (Decreto 455/2000), dada la ausencia de estrategias tendientes a articularlo con el resto de los Programas Nacionales de Salud y los Programas Provinciales de Salud para “optimizar los recursos afectados y evitar superposiciones inútiles”. Al respecto se puntualizaba:

En algunas provincias la capacitación de esos agentes es deficiente y la orfandad que presentan, al estar desconectados de la Atención Primaria de la Salud Provincial, es notoria (Ministerio de Salud, Memoria 2001).

Asimismo, se expresaba la falta de articulación del programa con el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), de quien se decía:

financia actividades de salud en forma paralela a las que desarrolla este programa, sin coordinar con el mismo y superponiendo recursos (op. cit. 2001).

En conjunto, estos aspectos nos remiten al perfil de un programa que, pensado para extender la Atención Primaria de la Salud a través de actividades de promoción y prevención, tenía serias dificultades en su implementación. Cuestión que nos informa del “destino” del ANAHI y de la ausencia de debate en torno al contenido de las metas propuestas. Los pocos pronunciamientos de otras entidades en relación a los objetivos del programa también se mostraban concordantes con acciones circunscriptas a la posibilidad de responder a las Necesidades Básicas Insatisfechas. En la revista “A su

Salud” de la OPS¹⁷, la asesora en salud y ambiente de la organización en Argentina, se refería a las iniciativas del ANAHI como:

Políticas alentadoras, en primer lugar porque el solo hecho de la creación de ese programa reconoce la existencia de las comunidades aborígenes del país como un grupo prioritario (...) pienso que los Estados y los organismos internacionales de cooperación tenemos la responsabilidad de garantizar que estos grupos, como cualquier otro grupo dentro de la sociedad, tengan sus necesidades básicas satisfechas. (...) puedo afirmar que en la OPS estamos trabajando con mucho esfuerzo y compromiso junto a los gobiernos nacionales y a otros internacionales y nacionales para revertir la situación actual de inequidad (A su Salud, 2003: 7).

En definitiva la línea de trabajo esbozada por el Ministerio de Salud no era discutida, ni objetada, sino más bien convalidada. A lo sumo, se ponía el acento en garantizar la cobertura de las necesidades básicas “respetando los sistemas de valores y creencias propios de cada comunidad” (A su Salud, 2003: 3). Ahora bien, este tipo de razonamiento encubre el problema de determinar, por un lado, qué se entiende por “necesidades básicas” y quién las define, y, por otro lado saber hasta qué punto sólo la estrategia de atención primaria alcanza para “respetar” sus sistemas de valores y creencias.

Llegados a este punto, resulta pertinente considerar los acuerdos firmados entre el Ministerio de Salud y el Ministerio Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

Como indicamos, la resolución ministerial que dio origen al ANAHI (Res. 472/00), especificaba expresamente la necesidad de consolidar los acuerdos con el Ministerio de Trabajo a fin de generar nuevas fuentes de empleo. De allí que buena parte de los agentes sanitarios indígenas afectados al ANAHI fueran contratados con financiación del Ministerio de Trabajo a través del Programa de Emergencia Laboral (PEL).¹⁸ El PEL se definía como programa transitorio de empleo de cobertura trimestral, destinado a atender situaciones de emergencia social. Los beneficiarios

¹⁷ Organización Panamericana de Salud/ Organización Mundial de Salud.

¹⁸ El Programa de Emergencia Laboral fue creado por resolución M.T. E. y F. R. H. N° 23 en diciembre de 1999. Según el Informe N° 57 entregado por Jefe de Gabinete de Ministros a la Cámara de Senadores de la Nación, en el mes de Junio de 2003 el Programa ANAHI tenía un total de 498 agentes, de los cuales 170 estaban contratados con financiación del Ministerio de Salud de la Nación, mientras los 328 restantes estaban financiados a través de la Secretaría de Trabajo y Empleo del Ministerio de Trabajo.

percibían una ayuda mensual, determinada a partir del 2002 en 150\$, para realizar actividades comunitarias.¹⁹

Lo interesante aquí es reparar en la conexión entre un programa cuyo objetivo era “mejorar las condiciones de salud y bienestar de las diferentes comunidades que habitan en nuestro país” y el soporte financiero derivado de un plan destinado a “afrontar situaciones locales transitorias de emergencia ocupacional” (Res. 23/99). En este sentido, el ANAHI compartía el mismo “modus operandi” que el resto de los programas orientados a la gestión de la pobreza. Su instrumentalización guardaba la misma lógica de los planes de empleo dados en respuesta al problema de la desocupación. El ANAHI resultaba un programa en el cual agentes sanitarios indígenas recibían a cambio de sus tareas de prevención y promoción de la salud (contraprestación) un haber mensual mínimo. De allí que la extensión de la Atención Primaria de la Salud quedara ligada a una situación de precariedad asentada sobre un programa de carácter “transitorio y temporal”.

El año 2002 marcaría un punto de inflexión en el rumbo no sólo del ANAHI, sino en todas políticas sociales ejecutadas hasta el momento. Dicho punto de inflexión se expresaría no en el carácter que asumirían las mismas, sino en su re-ordenamiento posterior a la crisis 2001.

Con la asunción de Eduardo Duhalde como presidente interino, se promulga en enero de 2002 la ley 25.561 que declara la Emergencia Pública en materia Alimentaria, Ocupacional y Sanitaria. A partir de entonces, se pone en marcha un plan de reestructuración de las políticas públicas con el objetivo actuar sobre los efectos de la crisis (Dirección de Información Parlamentaria 2003). Este proceso derivó en la conformación de tres esferas programáticas centrales: el Programa de Emergencia Alimentaria, el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y la Política Nacional de Medicamentos²⁰. En conjunto, estas iniciativas se constituyeron en los pilares de la acción social del gobierno provisorio.

¹⁹ Para acceder a este programa, se requería ser mayor de 18 años, estar desocupado, no percibir prestaciones previsionales, seguro de desempleo, y no participar en otros planes de empleo (Resolución M.T.E. y F.R.H. N° 23, art. 7)

²⁰ Como veremos más adelante, la Política Nacional de Medicamentos -a través del Programa Remediar- intento hacerse extensivo a la población indígena. Respecto al Programa de Emergencia Alimentaria no

En el marco de la “emergencia social”, la sanción de la Emergencia Sanitaria fue regulada a través del decreto 486/02 el 12 de marzo de 2002. En términos generales, la disposición implicó que el accionar del Ministerio de Salud se dirigiera preponderantemente a instrumentar el Programa Nacional de Universalización del acceso a medicamentos²¹ y el Programa Médico Obligatorio de Emergencia (PMOE).²²

De allí que, en adelante, las referencias al ANAHI estuvieran centradas en los pedidos y reclamos de continuidad del programa realizadas tanto desde la Cámara de Diputados como por la Cámara de Senadores de la Nación. En efecto, por medio de los distintos proyectos de declaración de diputados y de los proyectos de comunicación de senadores se instaba a que el Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Salud, arbitrara las medidas necesarias para la remisión de las partidas correspondientes.²³

Particularmente en los fundamentos del proyecto de declaración de la diputada nacional salteña, María Chaya, se señalan los problemas en relación a los convenios firmados entre la provincia de Salta y Nación:

Dichos convenios son transitorios, y como tales, permiten sólo la contratación precaria -entre otros- de agentes sanitarios de vital importancia para preservar la salud de la población y combatir enfermedades. La renovación de estos convenios para hacer efectivo el aporte nacional, imprescindible para el desarrollo del programa, es larga y engorrosa a causa de una burocracia complicada, de modo que normalmente los fondos llegan tarde, con el consecuente perjuicio para los trabajadores de la salud. (...) El desgaste sufrido para que sean remitidas las partidas debidas en el gobierno de la ex Alianza fue no sólo eso, sino una lucha constante a la indiferencia e ineptitud. (...) La demora en los trámites burocráticos ha generado la correspondiente tardanza en el envío de las remesas comprometidas y el pago a los agentes sanitarios. (...) Va de suyo que

se encontraron registros públicos que dieran cuenta de su inclusión en forma explícita. Por tal motivo no será abordado en el trabajo.

²¹ Dentro de esta Política Nacional de Medicamentos, se desarrollaría el Subprograma de Seguro de Medicamentos de Uso Ambulatorio para Jefes de Hogar y el Subprograma de Medicamentos Genéricos, impulsando que toda receta y/o prescripción médica debía efectuarse expresando el nombre genérico del medicamento. Meses más tarde se implementaría el programa “Remediar”, destinado a garantizar la provisión de insumos y medicamentos críticos a través de centros de atención provinciales o gubernamentales.

²² A través del PMOE se buscaba redefinir las prestaciones y servicios básicos de asistencia a la salud contenidos en el Programa Médico obligatorio fijado en el año 2000.

²³ Proyecto de declaración N° 2796/02 del diputado Urtubey; Proyecto de declaración N° 2993/02 y 4439/02 de la Diputada María Chaya; Proyecto de Comunicación N° 0907/02 de los Senadores Gerardo Morales y Mónica Arancio de Beller; Proyecto de Comunicación N° 2799 de la senadora Sonia Escudero.

el personal que se desempeña bajo los llamados “Programa Nacional de Lucha contra el Cólera” y el “Programa Anahí” -como anticipara- cuentan con un régimen contractual limitado, no sólo en el tiempo sino también sujeto a las restricciones del régimen jurídico del personal contratado, que carece de las garantías y derechos de la estabilidad en el trabajo, grave situación cuya resolución debe ser inminente, y considerarse en debida forma (Proyecto de Declaración N° 2993/02).

A su vez, desde el Senado, los proyectos de comunicación presentados expresaban las mismas inquietudes. En relación a la provincia de Jujuy los senadores Gerardo Morales y Mónica Arancio de Beller señalaban:

Veríamos con agrado que el Poder Ejecutivo nacional, a través del organismo correspondiente, asegure la continuidad del Programa Nacional de Acciones Humanitarias para las Poblaciones Indígenas (ANAHI), arbitrando además las medidas correspondiente a los fines de efectivizar los convenios previstos para la completa instrumentalización del programa (Proyecto de Comunicación N° 0907/02).

(...) A partir del nuevo diseño de políticas sociales implementadas desde el gobierno nacional, mucho de lo desarrollado por el ANAHI se ha discontinuado. Asimismo los convenios accesorios a implementarse con otras áreas se han suspendido: un ejemplo puntual es el de la provincia de Jujuy, es el caso del expediente 01-501-14-150-01 suscrito con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos (Proyecto de Comunicación N° 0907/02).

En la presentación de los fundamentos, ambos senadores apelaban al reconocimiento del derecho indígena como instrumento capaz de garantizar la continuidad del programa. De este modo esgrimían:

El programa ANAHI significa la concreción de los derechos tutelados en nuestro artículo 75, inciso 17, de la Constitución Nacional, incorporado en la reforma de 1994, e implementa muchas de las directivas preceptadas en el capítulo VI, De los planes de salud, de la ley 23.302 de protección de comunidades aborígenes, sancionada en 1985. También recoge las recomendaciones del artículo 25 del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo.

En la provincia de Jujuy, el ANAHI constituyó el acceso a los servicios básicos de salud por parte de muchos pobladores que habitan en zonas aisladas, con las dificultades de alcanzar las prestaciones del sistema público tradicional (Proyecto de Comunicación N° 0907/02).

En ese sentido, una vez más se reforzaba la ligazón entre “derechos indígenas” con la posibilidad de que la población indígena acceda a “servicios básicos de salud”,

homologando el alcance de los mismos a que los indígenas puedan contar con la misma cobertura de salud que el resto de la población.

De esta manera, la coyuntura planteada no generó un debate acerca del carácter del ANAHI, ni se problematizó la formulación de una política especial para el colectivo indígena basada casi exclusivamente en la prevención y promoción a partir de la visita periódica de agentes sanitarios.²⁴ Más bien, puede advertirse en tales pronunciamientos una línea de continuidad con los propósitos de tales iniciativas justificadas, a partir de entonces, por la crisis social y económica que atravesaba el país.

Enmarcadas en esa perspectiva, comenzaba a darse curso a una serie de proyectos para que los indígenas fuesen incluidos en los programas sociales de alcance general fijados para afrontar la crisis. Como veremos más adelante, no sólo serían incorporados al Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, sino también se buscaba extender otros programas sociales como el "Remediar".

El programa "Remediar", formulado en el marco de la emergencia sanitaria, tenía como objetivo proveer a la población "más vulnerable" medicamentos gratuitos a través de los Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS) del país. De esta forma se completaba la Política Nacional de Medicamentos que, además de impulsar la prescripción de medicamentos por su nombre genérico, agregaba la distribución de botiquines provistos de medicamentos básicos (Ministerio de Salud, Informe de Gestión de 2002).

Como ya señaláramos, el año 2002 implicó una suerte de inversión: ya no se trataría de políticas específicas para hacer extensivas las prestaciones básicas al que accede el resto de la población, sino de hacer un uso retórico del derecho indígena para que este colectivo fuese contemplado en las políticas investidas de cierta universalidad. Universalidad que seguiría asociada a la idea de vulnerabilidad, pero operándose un nuevo reacomodamiento de las políticas sociales en función de poder extender sus prestaciones al conjunto de la población en condiciones de extrema pobreza.

²⁴ Según el informe del Ministerio de Salud de Junio de 2003, en respuesta a los interrogantes de la Diputada Nacional Sonia Escudero, cada agente sanitario tenía a su cargo en promedio aproximadamente 100 familias para visitar mensualmente.

En el caso de la incorporación de las comunidades indígenas al Programa Remediar, el proyecto era presentado por la Comisión de Población del Senado. El proyecto de declaración apuntaba a que la entrega de medicamentos llegase en forma directa a todas las comunidades indígenas asentadas en el territorio nacional (Proyecto de Declaración N° 0796/03). De allí que en los fundamentos se expresara:

Esta loable iniciativa está diseñada para llegar a los estados provinciales y municipales...pero no tuvo en cuenta a las comunidades indígenas que se encuentran asentadas en todo territorio nacional, alejadas de los centros urbanos, sin movilidad apropiada para acercarse a los municipios ni posibilidades de acceder a ellos con los medios de transportes públicos, no sólo por su afligente situación económica sino por el estado de los caminos que impide la circulación de todo medio de comunicación, inclusive, de las ambulancias. (...) La realidad indica y lo prueban las peticiones que continuamos recibiendo de los pueblos originarios, en forma permanente, que el programa Remediar aún no llegó hasta las comunidades y continúan careciendo de los medicamentos esenciales a pesar de ser parte de la población más vulnerable. Este acceso limitado a los servicios de salud, es un fiel reflejo de la discriminación e intolerancia que existe hacia los pueblos indígenas y vulnera la Declaración de Ginebra sobre la salud y la Supervivencia de los Pueblos Indígenas organizada por la Organización Mundial de la Salud al igual que las resoluciones de la Asamblea Mundial (...). El estado argentino es responsable de promover y proteger la existencia y derechos de los Pueblos Originarios y por ende de su salud y supervivencia. Es por ello que hago un llamado a acciones decisivas para que los indígenas gocen en nuestro país de atención sanitaria y reciban en forma directa los beneficios del programa Remediar (Proyecto de Declaración N° 0796/03).

De este modo se consumaba, al menos discursivamente, la subsunción de la población indígena en políticas sociales que, más que cambiar su signo asistencialista, se hacían extensibles a una mayor cantidad de población frente al incremento de la pauperización. Dicha cuestión parecía evidenciar un cambio de estrategia, en el sentido que, los “grupos vulnerables” serían agrupados y contemplados conjuntamente por un sólo programa tanto en materia ocupacional, alimentaria, como sanitaria.

Un punto particular para detenernos es el pedido de informe sobre el ANAHI de la Senadora Sonia Escudero al Ministerio de Salud, a propósito de la incorporación de los indígenas al Programa Jefas y Jefes de Hogar. En el mismo se solicitaba un detalle de las distintas actividades realizadas por el ANAHI al detectarse que una de las razones que impedían el acceso al plan Jefes y Jefas de Hogar era la falta de vacunación de los niños indígenas en edad escolar, uno de los requisitos para la incorporación al mismo. Tal pedido ponía en cuestión al ANAHI señalándose que:

A dos años de puesto en marcha, este Programa, los reclamos de las comunidades sobre la desatención en materia de salud, continúan vigentes. La falta de vacunación de sus niños en edad escolar, cuanto les impidiera a muchos de ellos, cumplir con los requisitos de programa Jefes/Jefas de Familia, son a todas luces evidentes. La ausencia de visita de los agentes Sanitarios Aborígenes, capacitados y equipados es otra petición permanente” (Proyecto de Declaración N° 2799/02).

La evaluación en términos de los avances y retrocesos de ANAHI venía pues determinada a partir de los problemas surgidos en relación a la implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar. Problemas que, como trabajaremos, ubicarían a los indígenas como “los más pobres entre los pobres”, siendo visibilizados e interpelados como destinatarios “por excelencia” de este tipo políticas.

No obstante, a fines del 2002 comenzaban a gestarse nuevamente intentos por considerar al colectivo indígena sujeto/objeto de políticas específicas. En este marco pueden inscribirse las jornadas realizadas por la Comisión de Población del Senado de la Nación bajo el rotulo de “Encuentro Parlamentario de Participación Indígena en Política de Salud, Educación y Tierras”. El mismo era presentado como un espacio para pensar y discutir propuestas de trabajo, contando con la asistencia de los representantes de diferentes comunidades.

En lo que sigue abordaremos con detenimiento la jornada referida a salud, para pensar desde qué perspectiva se pretendía fijar agenda en esta materia. En la misma parecía plantearse el panorama avizorado para la formulación de propuestas luego de la crisis.

El relato presentado por el senador Gerardo Morales en la apertura de dicho evento proporciona algunos indicios sugerentes para analizar. Con la comunicación referida a la experiencia de trabajo en salud de una mujer indígena, el senador delineaba el modelo de propuestas e iniciativas aceptables a seguir. Allí, respecto a la organización encabezada por la mujer indígena, decía:

Creo que a partir de allí está dando realmente lecciones de cómo se tiene que trabajar en forma solidaria para resolver los problemas de salud de la Puna. Les leo brevemente, porque me parece que marca un poco cuál es el esfuerzo que incluso con no mucho apoyo del estado ha desarrollado esta organización (Morales, G. en Encuentro Parlamentario “Participación Indígena en Políticas de salud, educación y Tierras”).

De este modo, pasaba a relatar una presentación realizada por la misma mujer en relación a su trayectoria de trabajo:

Un buen día llegó a Abra Pampa el doctor Gronda. Fui a una reunión a abrir la boca -como decimos- y comencé a interesar al doctor sobre el problema que tienen muchas mujeres de aquí: el cáncer de matriz.(...) Empezamos a trabajar con el doctor Gronda en esto de revisar a las mujeres para tratar de curarlas de esta enfermedad. Nosotras juntábamos grupos de cien a ciento cincuenta señoras y el doctor las revisaba en el hospital de Abra Pampa. Primero no nos creyó que podíamos juntarlas, pero de a poco se fue convenciendo. Era terrible porque el treinta por ciento de las mujeres estaba con la enfermedad. Me acuerdo de una señora jovencita que debía ser operada o se moría. La operación costaba entre ochocientos y mil pesos. Juntaron la plata. Su marido colaboró, porque estaba trabajando y ella pudo ser operada. Pero el problema era el resto; no teníamos plata para todas. Entonces comenzamos a hacer rifas, a pedir ayuda, a escribir cartas. Queríamos que todos se enteraran del problema. (...) Lo más importante es que en este tiempo las mujeres de la Puna, a través del esfuerzo de todas nosotras, comenzaron a tener voz para hacer oír sus problemas. (...) Entonces creo que ha llegado la hora de crear una organización para que nuestra lucha tenga éxito, para que tengamos la voz más alta y podamos tomar nuestras propias decisiones (Morales, G. en Encuentro Parlamentario "Participación Indígena en Políticas de salud, educación y Tierras").

La apertura de la jornada apuntaba entonces a poner el eje en la autogestión de los problemas, mostrando como ejemplo la consecución de "soluciones" a partir del propio esfuerzo de las comunidades. De ahí que la exposición terminara remarcando:

El trabajo lo llevan a cabo unas quinientas promotoras en toda la Puna (...) Los agentes sanitarios de la provincia están vinculados por una red que los une a este sistema de atención de salud, surgido de una iniciativa propia, no del estado provincial. Y, si no fuera por el esfuerzo de esta organización y, en forma autónoma, por la comunidad indígena de la puna, no se estaría haciendo el trabajo de prevención, que debiera llevar a cabo el estado provincial (Morales, G. en Encuentro Parlamentario "Participación Indígena en Políticas de Salud, Educación y Tierras").

A través de este relato ejemplar, la convocatoria definía como prototipo de "indígena participativo" a aquel que, prescindiendo del accionar estatal, ejecutaba acciones tendientes a "solucionar" los diferentes inconvenientes surgidos. El discurso de apertura dejaba entonces de problematizar la escasa presencia del Estado para centrarse en las iniciativas de indígenas con escasos recursos pero dotados de capacidades organizativas para afrontar situaciones difíciles.

En este sentido, puede decirse que el panorama planteado reforzaba la tendencia de pensar las políticas públicas asentadas básicamente en estrategias de participación auto-responsabilizantes. Cuestión ya ensayada, como desarrollaremos, en lo que implicó la incorporación de los indígenas en el Programa Jefas/es de Hogar Desocupados.

Ahora bien, antes de pasar al análisis de nuestro segundo programa, recapitularemos sobre los aspectos significativos del ANAHI.

IV. Consideraciones parciales

Como vimos, el ANAHI surgía como una política específica para el colectivo indígena en el marco de acciones dirigidas a enfrentar condiciones de vulnerabilidad. En el mismo, la apelación al derecho indígena reconocido facultaba en definitiva la posibilidad de extender la atención primaria de la salud, una prestación que aún catalogada como universal dejaba sin embargo sin cubrir.

La preponderancia otorgada a la “situación de marginalidad” de los indígenas, por sobre su consideración de sujetos de derecho, parecía habilitar por sí misma la necesidad y el carácter del ANAHI. De allí quizás la falta de cuestionamiento de las metas propuestas, poniendo sólo en discusión cuestiones operativas del programa, agravadas a partir de la crisis desatada a finales del año 2001.

Por otra parte, la lógica del ANAHI se asemejaba a la de otros planes de asistencia implementados hasta el momento, donde la participación se restringe a la contraprestación realizada a través de alguna actividad comunitaria, quedando muy por debajo del piso fijado por la constitución y acercándose a la ley 23302 de carácter fuertemente integracionista (GELIND 2000b). En este sentido, la existencia del ANAHI puede entenderse como emergente de un proceso donde se diferenciaba a una multiplicidad de grupos que, en carácter de vulnerables, quedaban circunscriptos a políticas focalizadas de satisfacción de necesidades básicas. En todo caso, la apelación al derecho indígena sólo parecía operar como marco por medio del cual era posible desagregar a dicha población. La motivación se circunscribía a crear una política específica para indígenas con la finalidad de extender una ciudadanía que en las

actuales condiciones no los alcanza. Ahora bien, la extensión de esa ciudadanía - embuida en los nuevos parámetros- se presentaba posible apelando a la retórica de la “valorización de sus pautas culturales”. Así, la ponderación de las mismas resultaba factibles en tanto y en cuanto les permitiera romper con las “barreras” que les impiden el acceso a la salud. Barreras que, como vimos, también eran pensadas y reducidas a términos culturales.

A partir del 2002 se generaría un proceso inverso: más que crear programas específicos para la población indígena, lo que se buscaba era que los programas de alcance general incorporasen a la población indígena. Con la crisis frente a los crecientes índices de pauperización, los programas implementados buscaban dar cobertura a una “vulnerabilidad” que se extendía, generando acciones que alcanzaran al conjunto de la población en esa condición. Así, los indígenas quedarían subsumidos en dichos programas de alcance general por encontrarse entre “los pobres más pobres”. No obstante, se apelaría para ello desde las distintas agencias estatales al reconocimiento del derecho indígena, para garantizar de este modo la inclusión a programas definidos por su “universalidad”.

En el capítulo siguiente nos abocaremos de lleno a analizar este proceso que tuvo su inicio con el Programa Jefas/es de Hogar Desocupados.

Capítulo 4

El Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

I. Introducción

En este capítulo nos proponemos analizar la subsunción de la problemática indígena dentro del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Seguiremos dicho proceso de inclusión a través de los lineamientos políticos esgrimidos por las distintas agencias estatales implicadas.

Para ello, en primer lugar, nos centraremos en la reconstrucción del escenario de emergencia del Plan. Tal reconstrucción nos ayudará a comprender el carácter del mismo, para estar luego en condiciones de analizar el sentido de la incorporación del colectivo indígena.

Buscaremos, por lo tanto, explicitar la lógica de las intervenciones estatales que hicieron posible la subordinación de la cuestión indígena a la agenda de gobierno conformada. La idea es ir (de)construyendo el modo en que la misma fue problematizada oficialmente, tomando como base las argumentaciones que delinearon los términos de la gestión política.

II. El contexto de emergencia del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

Como indicamos, la gestión del gobierno transitorio, encabezada por Duhalde, implicó un reacomodamiento de las políticas sociales. Luego de haberse declarado la emergencia pública en materia alimentaria, ocupacional y sanitaria, se abrió un proceso de reorganización que terminaría con la conformación del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

A diferencia de la década del 90, donde las políticas sociales se diversificaban al tiempo que se individualizaban los grupos vulnerables, con la crisis de fines de 2001 el Plan Jefes/as de Hogar devino en “programa emblemático”. Tal situación resultó

inédita, no sólo por subsumir los planes sociales existentes, sino también por la movilización de las distintas agencias estatales que ello implicó.¹

En lo que sigue, trabajaremos con los principales momentos de tal proceso, reconstruyendo la forma en que el imperante “discurso de la crisis” habilitó dichos cambios como los únicos posibles. Ellos prefigurarían el panorama desde donde las agencias estatales intervendrían respecto a la cuestión indígena.

En el mes de enero, el gobierno de Duhalde, frente al riesgo político de nuevos desbordes sociales, convocaba a la “Mesa de Diálogo Argentino”. La propuesta consistía en reunir distintos sectores de la sociedad civil en una instancia articuladora capaz de generar consensos básicos que garantizaran la gobernabilidad.² Dicha mesa de concertación, encabezada por el Episcopado Argentino y con asistencia técnica del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD), debía contribuir a la conformación de núcleos para el diseño de un plan estratégico (Dirección de Información Parlamentaria 2003).

Durante el acto de lanzamiento, el presidente de la Conferencia Episcopal Argentina, Estanislao Karlic, enmarcaba al “Diálogo Argentino” como “un noble servicio al país, que ha perdido el rumbo y necesita del sostén de la esperanza” (Clarín 15/01/02: 8; La Nación 15/01/02: 1). Del mismo modo, Duhalde apuntaba a generar gestos de apoyo y credibilidad afirmando:

“Tengo la ambición de poder convocar a todos los argentinos a la tarea seria y disciplinada de reconstruir los fundamentos de trabajo, justicia, creatividad y voluntad de ser que hicieran de nuestra Argentina un país mundialmente respetado y admirado (...) Participaremos constructivamente con la voluntad de superar la crisis de esta Nación a la que nos llevaron ineptos y corruptos. Más allá de contabilizar daños y culpas, y sin olvidar a los grandes responsables, debemos recrear los valores esenciales de esta Patria que tanto amamos. Quiero ser un trabajador más de

¹ Quizás estos fueron algunos de los rasgos que distinguieron dicho programa social de los implementados anteriormente. Otro rasgo distintivo fue la persistente apelación a la sociedad civil para su puesta en marcha, tanto para generar consenso, como para contar con “recursos intangibles” capaces de garantizar, de alguna manera, la sustentabilidad del programa. Por otra parte, cabe destacar la gran cantidad de resoluciones ministeriales, decretos, reglamentaciones que el mismo originó en su implementación (Dirección de Información Parlamentaria 2003). Todos estos rasgos serán trabajados con mayor profundidad cuando avancemos en el análisis.

² La convocatoria fue lanzada oficialmente el 14 de Enero. Se buscaba congrega representantes de varios sectores: asociaciones de consumidores, bancos, trabajadores, partidos políticos, representantes del sector rural, empresarial, jubilados, docentes, comunidades indígenas, empresas periodísticas, diversas religiones, estudiantes, embajadores de países extranjeros y funcionarios (Dirección de Información Parlamentaria 2003). Todos estos sectores aparecerían bajo la coordinación de tres representantes de la Iglesia Católica, contando con el apoyo técnico del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas.

esta convergencia que reúne a las principales fuerzas políticas, empresariales, laborales y sociales para enfrentar el derrumbe que nos pone en el límite de la anarquía y violencias fratricidas” (Clarín 15/01/02: 8).

El diagnóstico realizado por Duhalde en su discurso de apertura marcaba el centro de preocupación sobre el que se buscaba establecer consenso. En él expresaba:

“Nuestro punto de partida es un presente de grave exclusión social, de injusticias extremas. Toda pobreza es intolerable; en nuestro país la pobreza ha adquirido características gravísimas. Se están vulnerando derechos humanos básicos, la vida, salud, alimentación, vestido, vivienda, educación. Terminar pues con la indigencia y la injusticia y recuperar la movilidad social ascendente es el piso mínimo de todo diálogo nacional. Sobre esta base ética es donde debemos comenzar a trabajar” (Página 12 15/01/02: 9).

Sobre este telón de fondo, las primeras jornadas de trabajo de la Mesa de Diálogo Argentino estuvieron abocadas a escuchar la visión que cada sector tenía respecto de la coyuntura y a recoger las propuestas para salir de la crisis (Clarín 16/01/02).

La primera fase de la convocatoria terminaba, de este modo, con la formulación del documento “Bases para el Diálogo Argentino”. En él aparecían volcados los principales puntos sobre los que, en una segunda etapa, discutirían las llamadas “mesas sectoriales”.³ Entre los puntos más sobresalientes se encontraban: por un lado, la necesidad de una reforma política⁴ y, por otro, la necesidad de instrumentalizar un Plan de Emergencia Social que pusiera en marcha la ayuda para los sectores pauperizados (Clarín 30/01/02; Clarín 31/01/02).

La “emergencia social” se convertía en el centro de la escena pública, dominando por completo el eje de las discusiones (Página 12 17/02/02, Página 12 23/01/02, Página 12 21/02/02, La Nación 21/02/02, La Nación 22/02/02). El “problema del hambre y la pobreza” se constituyeron en los temas prioritarios de la concertación,

³ Las mesas sectoriales, tenían por objeto abrir un proceso de deliberaciones abocadas en cada caso a proponer medidas específicas para salir de la crisis. Con este sentido, se crearon las siguientes mesas: la socio-laboral-productiva, la de salud, la de educación., la de reforma política y la de reforma de la justicia.

⁴ Con ello se intentaba regenerar la credibilidad de la ciudadanía hacia la dirigencia política. Las medidas apuntaban a revertir el descreimiento expresado en la consigna “que se vayan todos”, surgida con la crisis de 2001. Las propuestas giraban básicamente en torno a: un estricto control del financiamiento de las campañas electorales, la eliminación de las jubilaciones de privilegio, la abolición de los privilegios impositivos de los jueces, la eliminación de los gastos reservados, un tope salarial para los funcionarios públicos, la aplicación de “severas sanciones” para los funcionarios que desvíen fondos de la ayuda social o exijan votos para darla. Estas medidas apuntaban pues, a reconstruir los vapuleados lazos entre la sociedad y la dirigencia política (Clarín 30/01/02 ; Clarín 31/01/02).

adquiriendo la mesa sectorial socio-laboral gran protagonismo en las crónicas de los diarios.

A través de los representantes de la Iglesia, el llamamiento de la Mesa de Diálogo Argentino a generar la “voluntad de atender la emergencia social” se convirtió en un tema recurrente, sobre todo a partir de la difusión de las cifras que arrojaban un nivel de desocupación de un 30% y un 51,7% de pobres en los distritos más populosos (Clarín 17/02/02; Clarín 21/02/02; Clarín 22/02/02). La expectativa se centró en resolver dos temas definidos como concretos y prioritarios: la asignación monetaria para los desocupados y asegurar una alimentación básica (Clarín 14/02/02).

La Mesa de Diálogo Argentino emitía un documento en el que pedía “gestos patrióticos” y signos de renunciamento, puntualizando que “la salida de la recesión económica y el propio gobierno de transición están en peligro si no se atiende en forma urgente la grave crisis social que vive el país” (La Nación 21/02/02: 13). El pronunciamiento de los obispos apuntaba a aumentar el presupuesto social, dada la imposibilidad, en ese momento, de contar con recursos financieros externos. Tal situación aparecía retratada de la siguiente manera:

“La Iglesia pidió “contribuciones excepcionales” a los grupos y sectores que más se beneficiaron en los últimos años con el modelo económico e “inmediatas reducciones” de los gastos burocráticos de la Nación y las provincias para, con esos recursos “ampliar urgentemente” los subsidios a los desocupados y la ayuda alimentaria. La solicitud fue hecha no sólo antes los inéditos niveles de pobreza que se acaban de conocer, sino también frente al temor de que se produzcan mayores convulsiones sociales y que éstas terminen arrastrando al gobierno de transición de Eduardo Duhalde. La demanda (...) fue, además, un modo de decirle a la dirigencia que no debe seguir esperando un improbable aporte de los organismos financieros para aumentar la ayuda social” (Clarín 22/02/02: 3).

La solicitud de un “gesto patriótico” respondía a la necesidad de encontrar mecanismos posibles para enfrentar la emergencia social con partidas presupuestarias propias, sin depender del tiempo que demandaría las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito. La propuesta en la que trabajaba la Mesa de Diálogo consistía en:

“Ampliar urgentemente los programas de subsidio a los desocupados dando prioridad a las jefas y jefes de hogar e integrarlo con la ayuda alimentaria, realizado con total transparencia y adecuado control social, sin clientelismos de ninguna naturaleza. Estos programas deben financiarse con contribuciones excepcionales de

los grupos y sectores más beneficiados e inmediatas reducciones en los gastos del aparato nacional y provincial” (Clarín 22/02/02: 3-4).⁵

La idea era extender el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados que Duhalde había creado por decreto 165/02,⁶ a fin de que tal subsidio alcanzase a un número mayor de desocupados. De allí que, haciéndose eco de las conclusiones arribadas en la Mesa de Diálogo, el Ministerio de trabajo se dispusiera “universalizar el plan de seguro de desempleo” para dar asistencia inmediata a unos 2.500.000 desocupados (Clarín 23/02/02; La Nación 23/02/02).⁷

Sin embargo, la idea de universalizar el plan de seguro de empleo del Ministerio de Trabajo no contaba con el consentimiento del Ministerio de Economía, reticente a comenzar negociaciones que ampliarían la línea de crédito.⁸ El Ministerio de Economía se mostraba, en cambio, de acuerdo en avanzar en la creación de un fondo de emergencia social. Dicho fondo social estaría destinado a “aliviar las urgencias alimentarias”, contando para ello con recursos propios provenientes de las contribuciones excepcionales de los sectores más beneficiados, los recortes del aparato burocrático del Estado y la cancelación progresiva de las jubilaciones de privilegio (La Nación 23/02/02, La Nación 26/02/02).

Por su parte, los referentes de la Iglesia y de la ONU remarcaban que la propuesta de la Mesa de Dialogo Argentino era “extender” programa para desocupados, en vez de universalizarlo, señalando que “la diferencia es digna de destacar porque si

⁵ Asimismo, el diario Página 12, el 22 de febrero hacía referencia al comunicado presentado por la Mesa de Diálogo Argentino, retomando los principales puntos que señalamos.

⁶ El Plan Jefes y Jefas de Hogar fue creado originalmente el 22 de enero como un plan social destinado a asistir a 500 mil desocupados, estableciendo una prestación básica para cada jefe/jefa de hogar de entre 100 a 200 pesos por un lapso de tres meses (Página 12 23/01/02).

⁷ Con esta finalidad el ministro de trabajo Alfredo Atanasof adelantaba que, para sustentar el programa de universalización del seguro de empleo, el gobierno gestionaría una línea de créditos con el BM y el BID. Además se preveía contar con un “aporte especial” de las grandes empresas para atender a los desocupados durante el transcurso del año 2002. En caso de que las empresas prestaran resistencia a efectuar dicho “aporte patriótico” mensual, el gobierno no descartaba imponer su efectivización a través de un impuesto (La Nación 23/02/02).

⁸ En los primeros meses del 2002, los organismos internacionales de crédito se mostraban reticentes a otorgar ayuda financiera para la Argentina. Así si, por ejemplo, el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se mostraba dispuesto a “desembolsar ya” una ayuda financiera concreta para mitigar la situación alimentaria y social del país, condicionaba esa decisión a señales concretas por parte de los demás participantes de la concertación que debían expresarse en “gestos de renunciamento” (La Nación 24/01/02)

hablamos de universalizar el seguro de empleo podríamos crear falsas expectativas que luego no podrían ser cumplidas” (La Nación 23/02/02).

A pesar de ello, el Ministerio de Trabajo -confiado en que Duhalde avalaría la idea de universalización del Jefes/as de Hogar Desocupados- presentaba tal iniciativa como prioridad en la “Propuesta de Emergencia y Lineamientos Estratégicos” que dio por finalizada la mesa socio-laboral-productiva” (Clarín 24/02/02).

De este modo, la cuestión social aparecía como materia prioritaria en la agenda de gobierno, forzada ante los preocupantes índices de pobreza e indigencia dados por el INDEC y la constante amenaza de rebrote de la protesta social. Devenidos tales índices en datos políticos, el gobierno -resguardado en el apoyo de los sectores participantes del “Diálogo Argentino”- encaraba la reconversión de la estructura asistencial en pos de un sólo programa: el Jefes/as de Hogar Desocupados.

III. El lanzamiento del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

A principios de abril de 2002, el Poder Ejecutivo anunciaba el re-lanzamiento del programa bajo el lema “ningún hogar sin ingresos”, amparándose en la recomendación de “extender el subsidio para desocupados” efectuada por la Mesa Diálogo Argentino.

A diferencia de los programas sociales anteriores, esta vez se presentaba la “universalización” del plan como un “Derecho Familiar de Inclusión Social” (Decreto 565/02). La campaña de difusión apuntaba a resaltar públicamente el carácter de derecho del subsidio a través de slogans publicitarios que subrayaban: “Ahora tenés tu derecho” y/o “es tu derecho, ejércelo” (Clarín 29/03/02: 11). De esta manera, se buscaba dotar al programa de un perfil *innovador*, distinguiéndolo de los planes ya ensayados. Apuntando a las coordenadas de participación y descentralización, mediante la creación de los “consejos económicos y sociales” o “consejos consultivos”, también se procuraba mostrar la iniciativa como superadora del “asistencialismo” y del “clientelismo político” (Clarín 29/03/02; Clarín 4/04/02; Página 12 6/04/02).⁹

⁹ La descentralización implicaba un nuevo criterio de distribución: la asignación de los subsidios recaía fundamentalmente en los municipios. En numerosas notas periodísticas, tal disposición era anunciada como un avance en la distribución de la coparticipación de los fondos sociales. Así, por ejemplo, en el diario

La propuesta consistía en extender a dos millones de personas un subsidio de 150 pesos mensuales a cambio de participar en tareas comunitarias o de capacitación en calidad de contraprestación por el aporte recibido (Página 12 30/03/02).

Así, mediante cadena nacional, Eduardo Duhalde anunciaba finalmente la puesta en marcha del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados:

“Son más de un millón de hogares excluidos a los que buscamos precisamente incluir en un umbral mínimo de dignidad (...). Son los que más necesitan, son los hogares donde muchas veces no están garantizados los derechos humanos básicos a la vida, salud, alimentación, vestido, educación, vivienda; son los que claman por dignidad y por trabajo, son los hambrientos de pan y de justicia. A ellos, a los más pobres, en nombre de todos los argentinos comenzamos a tenderles una mano solidaria” (Clarín 4/04/02).

De este modo, el Poder Ejecutivo se mostraba en los discursos como el principal actor dispuesto a reconstruir las redes sociales desbastadas buscando, no obstante, el apoyo de la sociedad civil mediante su participación. La frase “por una Argentina de pie y en paz” en la campaña publicitaria de los actos de gobierno evidenciaba la preocupación oficial por contener el desborde social.

En conjunto, la presentación del programa como “derecho de inclusión social”, la descentralización administrativa y la participación de la sociedad civil, intentaban darle una nueva impronta, un sello propio a la gestión social de gobierno de modo que la misma apareciera, frente al descreimiento generalizado, como una propuesta diferente a las anteriores.

Sin embargo, la puesta en marcha del programa haría evidente los límites del nuevo perfil de la política social. Los mismos, expresados en las tensiones derivadas de su ejecución, prontamente se convirtieron en objeto de cuestionamientos y denuncias múltiples (Pautassi *et al.*, 2003: 31 y ss.).

En primer lugar, la imposición de una fecha tope para acceder al plan, conjuntamente con la delimitación de la partida presupuestaria destinada para su

Clarín aparecía: “El gobierno insiste con un reparto descentralizado de los beneficios. Razones: cuando se centralizó la entrega de subsidios, abundaron las irregularidades (29/03/02: 11)”. En Página 12 se anunciaba: “Con la descentralización impulsada por este gobierno, los jefes comunales se convirtieron en actores centrales de la asistencia social: se encargan de otorgar los planes sociales en sus distritos, aunque para ello deben crear “consejos económicos sociales” integrados por diversos sectores a la comunidad (6/04/02: 13)”. Como veremos más adelante, tanto la descentralización como la participación se convertirían prontamente en el centro de controversias, por pujas entre los numerosos sectores sociales implicados.

ejecución, convertía al programa en un sistema de “cupos” a contramano, no sólo de la universalidad declarada, sino también del pretendido “derecho de inclusión social” (Lenton y Lorenzetti 2005).¹⁰

En segundo lugar, el declamado traspaso de la adjudicación del beneficio a la “sociedad civil”, con su participación en los consejos consultivos, contrastaba con la efectivización de la práctica administrativa. En términos concretos ella significó que las decisiones quedaran bajo la órbita de la “sociedad política”, ya sea a nivel de los municipios o del Ministerio de Trabajo (Lenton y Lorenzetti 2005).¹¹

Vinculado a esta última cuestión, nuevamente se reavivaban las imputaciones cruzadas entre actores estatales y no estatales sobre el “clientelismo político” (Clarín 22/05/02, Clarín 27/05/02, Página 12 23/05/02). Las acusaciones apuntaban a endilgar ciertas prácticas como “políticas”, desmarcando las propias de tal etiquetamiento. De este modo, mientras el gobierno ponía en duda la “autenticidad” de los desocupados y/o piqueteros, los sectores cuestionados denunciaban la discrecionalidad en el otorgamiento de planes (Página 12 20/05/02, Página 12 21/05/02, Clarín 19/06/02, Clarín 20/06/02).¹²

Ahora bien, atravesando todos estos contrasentidos y en un nivel de mayor profundidad, el programa expresa una tensión básica entre el derecho de inclusión social que buscaba efectivizar y el carácter neoasistencialista que asumía la propuesta. El ejercicio de derecho de inclusión social requería, por el pago de la “ayuda económica

¹⁰ En el mensaje de lanzamiento, emitido por cadena oficial, el presidente Eduardo Duhalde había afirmado “... el 15 de mayo no debe quedar ninguna familia argentina sin ingresos” (Clarín 04/04/02: 10). A mediados del mes de junio, la ministra de trabajo, Graciela Camaño, anunciaba mediante una conferencia de prensa que la inscripción al programa quedaba oficialmente cerrada expresando “en algún momento había que hacer un corte por razones presupuestarias” (Página 12 12/06/02: 7). En los días posteriores, frente a ola de críticas recibidas por dicho anuncio, la ministra se retractaba diciendo “la inscripción no fue cerrada, sino que sólo estaba concluida una primera etapa” (Página 12 16/06/02: 17). Sin embargo, quedaba sin establecer cuándo se abriría una nueva convocatoria para la inscripción de quienes por diferentes motivos no habían podido anotarse en esa primera etapa.

¹¹ En relación a la participación y la descentralización presentadas como dos caras de un proceso destinado a promover un mayor control y transparencia, las tensiones no tardaron en manifestarse. Las denuncias hacían referencia a la poca predisposición de los municipios a conformar los consejos consultivos o a la reticencia en incorporar ONGs, centrales de trabajadores, sectores religiosos como se disponía oficialmente (Clarín 29/05/02). De allí que, una de las quejas más frecuentes aparecidas en los medios de comunicación, fuese “algunos denuncian que los consejos consultivos a veces se arman a gusto y piacere de quienes los arman” (Página 12 06/04/02).

¹² Al respecto, cabe señalar que la escalada de los cruces del gobierno con los sectores piqueteros llegó a su pico de máxima tensión con la muerte de dos integrantes del Movimiento Anibal Verón en la marcha del 26 de Junio (27/05/02).

no remunerativa”, la realización obligatoria de algún tipo de contraprestación. La condicionalidad impuesta revela que tal política, a pesar de acudir al lenguaje del derecho como elemento justificante de su creación (Pautassi *et al.* 2003), asume los presupuestos propios de la “ciudadanía social neoliberal”. Pues, salvaguardándose en las críticas efectuadas a las políticas sociales como proclives a generar una “cultura de la dependencia”¹³, el requerimiento obligatorio de realización de una tarea socialmente útil transformaba la consagración del pretendido derecho en un “compromiso de inclusión” que recaía en definitiva y únicamente en el mismo beneficiario.

La demanda de la comunidad Wichí de Sauzalito cuestionaba claramente este punto, señalando el problema de trabajo como resultado de la ausencia de condiciones productivas mínimas para sostener alguna actividad:

“Agradecemos el subsidio para desocupados, pero queremos palas y hachas para trabajar, ya que eso es lo que hemos hecho durante siglos...” (Página 12, 26/05/02: 12).

En concordancia, estas declaraciones ponían de relieve que, en todo caso, el escaso incentivo hacia el trabajo se correspondía más con la inexistencia de redes laborales efectivas y estables de inserción, que con los “beneficios” otorgados por los programas.

Por otra parte, el cumplimiento de una serie de requisitos previos tales como la acreditación de la regularidad escolar de los hijos, o el control sanitario y cumplimiento de los planes nacionales de vacunación mediante certificados correspondientes (Decreto 565/02, art.5°) también se convertía en un aspecto controvertido. Máxime cuando el mismo Estado reconocía dificultad para arbitrar los recursos y medios para afrontar su consecución. La contradicción resultaba de exigir a priori los postulantes, como condición de su inclusión, esos requerimientos, que de hecho ni el mismo Estado estaba en circunstancias de garantizar.

¹³ Dicha imputaciones realizadas a las políticas sociales se han ido asentando en el acervo cotidiano con el despliegue de la racionalidad gubernamental neoliberal. Desde esta perspectiva, las políticas sociales que no convocan activamente a los beneficiarios en la asunción de algún tipo de contraprestación son responsables de generar pasividad y apatía de los sectores más vulnerables, atrapándolos en un ciclo recurrente de dependencia e irresponsabilidad personal. De allí que en las nuevas modalidades de las políticas sociales primen como objetivos estimular y desarrollar las capacidades de los grupos socialmente vulnerables.

De este modo, las implicancias de un programa que facultaba un derecho de inclusión sobre esas bases quedaban expuestas en múltiples aspectos. El programa promocionado como instancia superadora de la “beneficencia social” recreaba el paradigma donde los derechos se trastocan en responsabilidades para los que quedan “sujetos” a este tipo de iniciativas.

La reconversión de la política social en un único programa no sólo afectó al Ministerio de Trabajo y al de Desarrollo Social, sino también implicó la intervención del Ministerio de Economía. Éste último sería el encargado de determinar los mecanismos que implicarían “una transferencia de recursos entre quienes disponen de mejores ingresos, hacia los sectores sociales que menos tienen, para contribuir a una mayor equidad y promover un desarrollo económico social sustentable (Decreto 565/02)”.¹⁴ A través de la Resolución 82/2002, el Ministerio de Economía establecía :

“..frente a la situación de emergencia social que se verifica en el país, adquiere significativa importancia el Programa de Jefes y Jefas de Hogar como elemento central de una red de contención social (...) la búsqueda del sentido de la equidad y al mismo tiempo su impacto sobre el consumo y la reactivación obligan a generar fondos adicionales para la implementación de dicho Programa. Que al margen de lo expresado precedentemente y con independencia de ello resulta necesario buscar, en un marco de austeridad fiscal, la máxima eficiencia en el uso del gasto público y evitar duplicaciones (...) en base a ello resulta imperioso realizar un análisis sobre dichas partidas a fin de generar simultáneamente eficiencia en las funciones del Estado y la reducción del presupuesto asignado” (Boletín Oficial del 13/06/02, pág 19).

De allí que, tal “redistribución del ingreso” se tradujera, en términos prácticos, en la canalización de las partidas de los programas sociales cancelados y en un recorte del presupuesto asignado a principios de año a otras dependencias estatales.¹⁵ Tal disposición venía pues a “generar ahorros que puedan facilitar la aplicación del Programa Jefes y Jefas de Hogar” (Resolución N° 82/2002), mientras se avanzaba en la

¹⁴ En una de las primeras notas del diario *Página 12* referidas al programa Jefes/as de Hogar desocupados, el presidente Eduardo Duhalde hacía hincapié en la trascendencia de dicho programa, calificándolo como “la mayor transferencia de riqueza de la historia argentina (...) una transferencia directa de los sectores de mayores ingresos a los de menor ingreso, que van a ver duplicada su capacidad de consumo” (30/03/02: 7).

¹⁵ Los organismos que figuraban para la revisión presupuestaria se encontraban: La Subsecretaría General de la Defensa del Pueblo, el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo, el Ministerio de Desarrollo social, el CONICET, el CONAE, entre otros (Anexo, Resolución 82/2002).

posibilidad de contar con fondos provenientes de la retención a las exportaciones y en la búsqueda de condiciones capaces de generar financiación externa.¹⁶

Determinado de este modo el carácter que asumiría la cuestión social dentro del Poder Ejecutivo Nacional, toda la administración quedaba afectada a la ejecución del programa. El omnipresente discurso estatal lograba legitimar su intervención en los “graves problemas sociales”, circunscribiendo el accionar a un único programa que, paradójicamente, proyectaba cancelar el 31 de diciembre de 2002.

En ese contexto, donde las agencias estatales quedaron alineadas al discurso de la crisis, la cuestión indígena resultaría desdibujada por la política social de la nueva gestión de gobierno.

IV. La inclusión de los indígenas en el Programa Jefes/as de Hogar Desocupados.

A partir del escenario instaurado en el inicio del 2002, la cuestión indígena comenzaba a proyectarse desde la agenda estatal dentro de la problemática compartida por todos los pobres. Las discusiones que durante el año 2001 tuvieron como eje la temática de los derechos indígenas¹⁷ se fueron diluyendo en el proceso de reconocimiento público de pauperización masiva y contención de la protesta social.

En este marco, la problemática indígena sería incluida dentro del horizonte de la política social implementada para “sacar al país de la crisis”. La preocupación del Poder Ejecutivo por lo social cobraba eco tanto en la Comisión de Población y Desarrollo del Senado, como en el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). A través de dichas agencias estatales se harían extensivas las acciones que procurarían alcanzar a la población indígena como sector más postergado entre los pobres. Con ello

¹⁶ De hecho, los fondos para la ejecución del programa durante el año 2003 provinieron substancialmente de un préstamo proveniente del Banco Mundial aprobado en Enero de ese año.

¹⁷ En dicho año, la problemática indígena había logrado tener puntos de visibilidad propia, despertando la atención sobre el alcance del reconocimiento del derecho indígena. Los más significativos fueron: la entrada en vigencia del Convenio 169 de la OIT, la incorporación de la variable de autorreconocimiento indígena en el Censo Nacional de Población y la convocatoria del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas en su intento de implementar la participación indígena en dicho organismo estatal (Lenton y Lorenzetti 2005).

se consumaba el encapsulamiento de la cuestión indígena en la órbita de los programas ligados a la asistencia de la pobreza.

En lo que sigue, analizaremos particularmente cómo las intervenciones estatales contribuyeron a delinear dicha cuestión dentro de esa agenda social de gobierno.

El colectivo indígena "sujeto" a la asistencia.

Las tensiones derivadas de la puesta en marcha del Programa Jefes/as de Hogar fueron adquiriendo mayor resonancia cuando las intervenciones estatales intentaron subsanar algunas "especificidades" a fin de que la población indígena pudiera efectivamente acceder al "derecho de inclusión social" definido por su "universalidad".

A mediados de abril, la Comisión de Población y Desarrollo del Senado de la Nación presentaba un proyecto de ley cuyo objetivo fijaba:

"flexibilizar los requisitos y condiciones establecidas en el Programa Jefes de Hogar creado por decreto 565/02 y su reglamentación a fin de permitir la inclusión en dicho programa a todo jefe/a de familia argentino/a indígena desocupado/a" (Proyecto de Ley N° 544/02).

La fundamentación del proyecto apuntaba a la necesidad de contemplar ciertas "particularidades" del colectivo indígena con el propósito de hacer extensivo dicho programa de "inclusión social". La iniciativa legislativa era presentada pues como una "acción de discriminación positiva" para que el "universal" definido alcanzara ese "particular" caracterizado por una externalidad absoluta. Así, en los fundamentos se argumentaba:

"En su estado actual, lamentablemente y con seguridad debido a la urgencia con que se lanzó el programa, el derecho familiar de inclusión social sigue sin alcanzar a segmentos especialmente vulnerables, desprotegidos y olvidados de nuestra población. Aquellos que, por marginación social (...) como es el caso de muchos miembros de la población aborígen, no pueden siquiera cumplir requisitos de inserción social, como lo son requisitos de vacunación, documentación, escolaridad, entre otros. Se cae así en la paradoja de que para garantizar el derecho de inclusión social se exige precisamente poseer a priori un cierto grado de inclusión (...). De mantener la estructura de requisitos actual, dejaremos de promover la inclusión de los más excluidos.

No podemos olvidar que la Constitución Nacional en su artículo 75, inciso 17, las leyes 23.302 y 24.071, y los tratados internacionales firmados por la Nación que atienden a las cuestiones de las comunidades indígenas, imponen prestar especial consideraciones a las necesidades de las mismas.

El presente proyecto de ley busca corregir el sinsentido aludido, flexibilizando los requisitos para acceder al derecho familiar de inclusión social a los miembros de las comunidades aborígenes del país. (...) El reconocimiento de la idiosincrasia y la cultura de las comunidades indígenas impone la consideración de sus particularidades, especialmente desde la esfera pública. Consideramos la presente propuesta, corolario necesario al reconocimiento y respeto de esa diversidad" (Proyecto de Ley N° 544/02).

De este modo, las "particularidades" del colectivo indígena quedaban fijadas como carencias que oficiaban en definitiva su circunscripción como "objeto de asistencia". Sintomáticamente, la diversidad equiparada a desigualdad volvía a naturalizar tal situación más que a problematizarla. La exclusión antes que producto emergente de relaciones sociales entramadas en procesos socio-políticos pasaba a ser un "estado" característico del colectivo indígena.

Así pues, la "particularidad" asociada a "vulnerabilidad" se iba constituyendo en un binomio legitimador de una intervención política que prefiguraba al indígena "necesitado de asistencia". De allí que el "reconocimiento y respeto de esa diversidad" conllevara la supeditación del derecho indígena al piso de necesidades fijadas por la política asistencial del gobierno.

En este marco, la lectura del ordenamiento jurídico lograba consumir una lógica que excluía en el mismo proceso de inclusión. Pues, por un lado, cobraba cuerpo una "política de reconocimiento" que no obstante otorgaba al indígena el status de "pobre especial". Paradójicamente, por otro lado, si bien los requerimientos solicitados debían ser reconsiderados, al mismo tiempo eran ignorados, en tanto, el objetivo del plan se restringía a otorgar 150 pesos mensuales, desatendiéndose de promover los medios para garantizar el acceso a los "requisitos básicos" exigidos.

Como señalamos, el INAI no escapó a la subordinación del Programa Jefes y Jefas en tanto la mayor parte de su personal quedó afectado a su ejecución. Definida la tarea como prioritaria por encima de los objetivos específicos del organismo, el involucramiento del INAI en el programa implicó el establecimiento de un acuerdo *ad-hoc* entre el Ministerio de Desarrollo social y el de Trabajo para aceptar los procedimientos que permitieran salvar esas "especificidades" a fin de efectivizar la

incorporación de los indígenas al Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (Lenton y Lorenzetti 2005).

En junio de 2002, la Comisión de Población y Desarrollo del Senado de la Nación reforzaba el acuerdo alcanzado promoviendo un proyecto de comunicación orientado a este objetivo. En él se solicitaba:

“al Poder Ejecutivo Nacional, que a través del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social flexibilice los requisitos y condiciones establecidos en el Programa Jefes de Hogar a fin de permitir la inclusión en dicho programa de todo jefe/jefa de familia argentino/a indígena desocupado/a eximiéndolo del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 5° del decreto 565/02 e incorporándolos con la sola constancia de iniciación del trámite de identificación ante las autoridades competentes. Esto es insoslayable, ante la gran cantidad de aborígenes indocumentados carentes de dinero suficiente e indispensable para obtener su documentación o porque viven alejados de los centros urbanos, olvidados en medio de los montes, sin medios de comunicación que los acerque a las delegaciones del Registro Nacional de las Personas por lo que terminan sus vidas siendo nada más y nada menos que simples NN” (Proyecto de Comunicación N° 1282/02).

La intervención del INAI como organismo habilitante para la inscripción de los indígenas se mostró ante propios y extraños como oportunidad de extender los “beneficios” de un Estado a las poblaciones que nunca acceden a ellos. En este sentido, el abocamiento casi exclusivo del INAI a esta actividad resultó no sólo en la aceptación del desdibujamiento de la problemática indígena como cuestión compartida por todos los pobres, sino que también vino a poner en descubierto la desorientación crónica del INAI en relación a la gestión política dirigida a los indígenas.

No obstante todos los pronunciamientos oficiales efectuados, en agosto de 2002 organizaciones representativas de distintos sectores sociales (entre ellas organizaciones indígenas) se manifestaban frente al Instituto Nacional contra la Discriminación, Xenofobia y Racismo (INADI) por la falta de entrega de 3500 planes sociales reconvertidos al Plan Jefes/as de Hogar. Los reclamos realizados en esa oportunidad demostraban la inconsistencia de los acuerdos alcanzados por las agencias estatales. La presidenta de la Comisión de Mujeres Indígenas (Isabel Condori) expresaba:

“por primera vez en diciembre, la comunidad indígena logró un plan social a través de las resoluciones 899 y 992. Estaban destinados a proyectos productivos. Con ellos se pensaban desarrollar y apoyar microemprendimientos. Pero, ahora, este plan se canalizó en uno sólo: el de jefes y jefas de familia por lo que muchos de los que habían sido asignados quedan afuera” (Clarín 21/08/02: 30).

Por su parte, ante el cuestionamiento de la Secretaría de Coordinación del Ministerio de Trabajo por la forma de otorgar planes, el presidente del INADI denunciaba:

“Nos dicen que las organizaciones nos encargamos de hacer la reconversión de las planillas de otorgamiento anteriores a las actuales de Jefas y Jefes, ignorando que para informar a nuestros hermanos que viven en las comunidades a veces se necesita tiempo y dinero. Hay lugares que no tienen teléfono y hacer una fotocopia cuesta más de 10 centavos. Tienen que bajar en mula o caballo por horas hasta el pueblo, gastar en comida y eso nadie lo considera” (Clarín 21/08/02: 30).

En esta coyuntura *Chiche* Duhalde, como coordinadora del Gabinete Social, llevaba a cabo numerosas visitas a localidades del interior del país marcadas por la pobreza, muchas de ellas con población mayoritariamente indígena. Tales visitas, encuadradas en la promoción del programa, parecían buscar un efecto de sentido tendiente a revertir las críticas realizadas desde los distintos sectores.¹⁸

En la difusión que el Poder Ejecutivo Nacional efectuaba de los viajes, el acento estaba puesto en reforzar el carácter vulnerable de la población que dependía de la asistencia del Estado para su subsistencia, a través de un plus simbólico: la inclusión del sector indígena. Al presentarlo como el sector más excluido entre los excluidos, se procuraba reforzar la universalidad de un programa que tomaba en consideración “incluso a los diferentes”.

Dichas giras tuvieron gran repercusión en los medios de comunicación. En la cobertura periodística realizada por los diarios, la apelación a la categoría indígena como “marco” de la nota se constituía un tópico vinculado a reforzar la idea de “vulnerabilidad” de la población. De este modo, se concurría a la fijación de las características esperables de la población a las que se dirigía el programa (La Nación 24/05/03, Clarín 26/05/02, Clarín 27/05/02, Clarín 21/06/02, Página 12 24/05/02, Página 12 26/05/02, Página 12 16/06/02).¹⁹

¹⁸ Cabe aclarar que, nuevamente, los datos sobre la pobreza volvían a recobrar protagonismo en los medios de comunicación a través de las cifras alarmantes de desnutrición infantil en la provincia de Tucumán. El tema de la pobreza y la indigencia se instalaban en la opinión pública (Página 12 20/05/02, Página 12 21/05/02). En este contexto los viajes de *Chiche* Duhalde buscaban revertir la imagen negativa de la gestión de gobierno, mostrando a los mismos como un gesto de buena predisposición que intentaba llegar a “pobres más pobres”.

¹⁹ Asimismo, el diario Clarín acompañaba algunos artículos referidos a aspectos generales del funcionamiento del Plan Jefes/as de Hogar con fotografías donde se mostraba a *Chiche* Duhalde saludando

El contexto de la contienda se tornaba complejo y, frente a las imputaciones crecientes al plan de asistencia, el Estado pretendió “blanquear” su acción política, presentándola como una acción “fuera de la política”, que se ponía bajo el control de la “sociedad civil” y que, a pesar de las adversidades, intentaba llegar a “todos”, incluso a los más desamparados: los indígenas.

En este escenario, el gobierno endilgaba a los sectores piqueteros hacer un “uso político” de la asignación de los planes. Se reiteraban nuevamente las expresiones que en varias oportunidades Chiche Duhalde había manifestado apenas puesto en marcha el programa:

“Si una organización piquetera trae auténticos jefes y jefas de hogar desocupados, se los recibe como cualquiera. El tema es que no pidan cupos para utilizarlos en los cortes de ruta y haciendo política” (Clarín 21/06/02: 15).

De esta forma, a las observaciones sobre la discrecionalidad en la entrega de planes denunciadas les era adjudicada una “intencionalidad política”, salvaguardando la gestión de gobierno de tales imputaciones.

Durante estos cruzamientos y con el objeto contrarrestar las sospechas sobre las asignaciones del plan, el gobierno no sólo apelaba a las ONGs como genuinas representantes de la sociedad civil, sino también instalaba la idea de que el Ejército participara en la gestión social. Reconociendo públicamente que “en muchas intendencias sólo el 60 % de la ayuda oficial llega de acuerdo a los parámetros acordados” (Clarín 25/08/02: 7), el gabinete social proponía la ejecución de planes focalizados como solución a los problemas con las administraciones locales. De allí que presentara la incorporación del Ejército en la política social como prueba piloto bajo una modalidad especialmente diseñada “para comunidades aborígenes y pequeños pueblos”. Mientras el Ejército proveería su estructura y organización, los beneficiarios contribuirían con la mano de obra para la construcción de huertas comunitarias. Nuevamente, el Programa Jefes y Jefas de Hogar aparecía como un plan integrador capaz de “adecuarse a realidades variadas”, reforzando la idea de un brazo estatal dispuesto a extenderse a todos lados, traspasando “fronteras” comúnmente olvidadas.²⁰

a una mujer “aborigen del impenetrable” (21/06/02) o fotos en donde se la veía abrazada a una “mujer aborígen” en ocasión de su visita en mayo al “nordeste” (25/08/02).

²⁰ La nota titulada “Para dar ayuda no podemos tener prejuicios” informaba sobre la nueva modalidad del Plan. Lo único novedoso era la incorporación del Ejército en las tareas de organización; una vez más la

Durante el 2003, el programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados continuó vigente -incluso luego del recambio presidencial- perdiendo su condición de solución temporaria al desborde social. Convertido definitivamente en el eje de la política social, era mostrado como herramienta que, pese a las dificultades, era el “único camino” de contención social.

En los primeros meses del año 2003, se sucedieron una serie de reuniones entre distintos representantes de organizaciones indígenas y el Presidente de la Nación Eduardo Duhalde. Los medios de comunicación y el discurso público tematizaron dichos encuentros, realizados en plena campaña electoral, resaltando la voluntad del gobierno por generar mecanismos que hicieran posible la integración de la población indígena en los programas sociales de asistencia.

El primer encuentro realizado a fines de febrero en la Residencia de Olivos trascendía públicamente como un gesto de predisposición del Poder Ejecutivo Nacional para escuchar las inquietudes presentadas por una delegación de indígenas (Página 12, 29/03/03).²¹ En ese escenario de campaña electoral, tales encuentros parecían redoblar la apuesta del gobierno por demostrar y distinguir frente a la opinión pública a “los pobres no merecedores de asistencia” (e.g. piqueteros) de los “pobres merecedores” (por ejemplo, los indígenas). Además, a partir de esas reuniones el Poder Ejecutivo intentaba encuadrar lo que era factible de ser pedido y ser otorgado, como también determinar aquello que iba a ser “desestimado” por convertirse en un “exceso intolerable” (Briones 1999).

En marzo de ese año, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación disponía mediante una resolución la creación de los “Consejos Consultivos de las Comunidades Indígenas”, con el fin de favorecer la inserción de ese segmento de la población en los beneficios del plan (Dirección de Prensa y Comunicación del

nota era acompañada con una fotografía en la que la Sra. Chiche abrazaba a una “aborigen wichi” en ocasión de su visita en mayo “al Nordeste” (Clarín 25/08/2002).

²¹ Mientras tanto, Chiche Duhalde seguía realizando viajes por el interior del país como Coordinadora de las Políticas Sociales. En Enero de 2003 realizaba una visita a Misiones para entregar 30 hectáreas de tierras a comunidades indígenas de la localidad Capióví. En esa oportunidad, la nota enmarcaba directamente tal acto dentro de la puja peronista por establecer quiénes serían los candidatos en las futuras elecciones. De allí que se afirmaba “pese a que Chiche no quiere ser candidata, sigue haciendo campaña” (Clarín 11/01/03).

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 07/03/2003). Apelando a la Constitución Nacional y a la Ley 23.302, la resolución 121/03 establecía:

“Que atento al reconocimiento de su pre-existencia, el Estado Nacional se encuentra obligado a considerar a las comunidades indígenas como entidades territoriales diversas de los municipios y comunas, con su propia organización y tradiciones, corresponde incorporarlas al circuito de evaluación y aprobación de los proyectos a ejecutarse en el marco del PROGRAMA JEFES DE HOGAR. (...) A los fines de garantizar el status jurídico correspondiente a las comunidades indígenas, y propender a la diversidad cultural en la ejecución de la política pública de empleo, es conveniente su inserción en el citado PROGRAMA JEFES DE HOGAR como CONSEJOS CONSULTIVOS DE LAS COMUNIDADES INDIGENAS, con funciones y atribuciones similares a la de los CONSEJOS CONSULTIVOS MUNICIPALES O COMUNALES...” (Resolución 121/03. Énfasis en el original).

De este modo, el reconocimiento de un status jurídico diferente operaba para algo más que para la simple incorporación de la población indígena como beneficiaria. Se convertía en una vía posible capaz de circunscribir la demanda indígena de participación política a un programa de asistencia. Según esta Resolución, las facultades de los Consejos Consultivos Indígenas tendrían que no sólo promover en sus comunidades el programa Jefes/as de Hogar sino también:

“recibir denuncias de irregularidades en el desarrollo y ejecución del PROGRAMA y tramitarlas con el CONSEJO CONSULTIVO MUNICIPAL correspondiente (...); ejercer el control sobre la participación de los beneficiarios de sus comunidades (...), y el desarrollo de los proyectos aprobados en su seno, informando a la GERENCIA DE EMPLEO Y CAPACITACIÓN LABORAL de cualquier irregularidad que hubiera detectado a su respecto” (Resolución 121/03, art. 2º. Énfasis en el original).

De esta forma, el “status especial” otorgado a los Consejos Consultivos Indígenas se encontraba íntimamente relacionado con extender funciones “policíacas” a fin de custodiar el buen funcionamiento del plan, evitando las posibles distorsiones o abusos que se pudieran ocasionar. Dicha disposición avanzaba un paso más en afianzar el ejercicio “activo” de los propios asistidos, extendiendo tareas de control y monitoreo. En consonancia, los continuos pedidos del activismo indígena en relación a un status jurídico -capaz de garantizar la adquisición de títulos de propiedad comunitarias de tierras y dominios de decisión sobre los recursos naturales- eran diluidos a la administración de un plan de asistencia. No obstante, la resolución iba más allá de promover estilos restringidos de consulta y participación (Briones y Carrasco 2004),

pues implicaba la creación de una instancia organizativa indígena tendiente a resguardar la política social implementada.

En este sentido, ya no se trataría de generar encuentros contingentes o episódicos, sino de otorgar, mediante dicha resolución, un grado de “institucionalización” a la participación indígena con el fin de poder encuadrarla formalmente en la gestión de políticas sociales. Se da, de este modo, un proceso de atención selectiva de reivindicaciones que, aludiendo al reconocimiento, incorpora “la participación social” como elemento constitutivo del proyecto político del Estado, destacando al mismo tiempo dicho aspecto como punto “compartido” con los proyectos políticos del sector indígena.

Es en ese marco que se puede hablar, tal como señala Dagnino (2002), de una suerte de “confluencia perversa” entre los reclamos de dominios autónomos de decisión del activismo indígena y el proyecto participativo del Estado proclive a eximirse de sus responsabilidades sociales, pues “apuntando hacia direcciones opuestas y hasta antagónicas, ambos proyectos requieren una sociedad activa y propositiva” (2002: 371).

El caso es que paradigmáticamente la resolución venía a corporeizar dicha confluencia: retomando el marco jurídico existente creaba un “espacio de decisión indígena” con pretendido “carácter autónomo” que, no obstante, quedaba subordinado al proyecto estatal de participación. Un proyecto en el que, por cierto, toda participación es habilitada sólo y a condición de convertirse en un “asistido”.

Asimismo puede interpretarse la intención, expresada en la resolución, de “propender a la diversidad en la ejecución de la política pública de empleo”. La “sensibilidad” manifiesta en este tipo de políticas conduce a reforzar la concepción del indígena como “pobre especial”. En tal contexto, la apelación a los derechos adquiridos parece, en definitiva, convertirse en una renovada estrategia para sobreponer nuevos tipos de segregación a las múltiples, viejas y ya conocidas formas de exclusión.

A mediados de marzo de 2003, en la Quinta de Olivos, se realizaría otro encuentro entre una delegación de indígenas y el Poder Ejecutivo Nacional. Auspiciado como “Primer Encuentro Nacional de Pueblos Originarios”. El evento contaría no sólo con la participación del entonces presidente de la Nación Eduardo Duhalde, sino también de su esposa Chiche como representante del Gabinete Social, junto con las

titulares de la cartera de Trabajo -Graciela Camaño-, de Educación -Graciela Giannattasio- y de Desarrollo Social -Nélida Doga-.

Tal instancia se constituyó en la ocasión donde el Ejecutivo anunciaría públicamente la Resolución 121/03 del Ministerio de Trabajo y la entrega de becas para los estudiantes indígenas que estuvieran cursando el secundario.

El acto oficial se abriría con el discurso del Presidente. Con él se instaba a los indígenas a que se organizaran para “romper con la exclusión”. Así, se anunciaba que tanto el otorgamiento de becas como la inclusión efectiva a los programas sociales - particularmente el de Jefas y jefes de Hogar- sólo sería posible si las comunidades indígenas lograban “ordenarse” activamente en su consecución. En palabras del presidente Duhalde:

“recién ...firmamos, que todo joven indígena que vaya a un colegio secundario va a tener ayuda del Estado mediante becas, útiles, libros y cuadernos. Esto es lo que hemos firmado recién. Pero estas cosas que se firman luego es difícil llevarlas a cabo si las comunidades indígenas por sus propios medios, organizándose en consejos en cada provincia donde se encuentren, no están enteradas. ... Entonces hoy también vamos a ver de qué manera formamos los consejos consultivos indígenas para que sean los propios indígenas los que nos digan a qué familias les corresponde el tema social. ... Por lo tanto es importante que se organicen en la organización que ustedes mismos se dan pero que sepan que de alguna manera tienen que estar conectados con la Secretaría de Asuntos Indígenas para poder tener los listados” (Discurso del Presidente Eduardo Duhalde, 17/03/2003).

De este modo, caracterizando al sector indígena como “inarticulado”, “amorfo”, no sólo se responsabilizaba a los propios indígenas de su condición de exclusión, sino que, al mismo tiempo, se presentaba la iniciativa estatal de crear Consejos Consultivos Indígenas como la vía capaz de “dar forma” y canalizar sus demandas. Tal instrumento se constituía en el “espacio habilitado” por el gobierno a través del cual se rompería con la exclusión.

A pesar de la promoción de dicha resolución que realizara el Poder Ejecutivo a través de aquel resonante acto gubernamental, en octubre de 2003 la presidenta de la Comisión de Población del Senado enviaba un proyecto de comunicación alertando sobre la escasa predisposición de las agencias estatales para dar concreción a la medida. Con tal motivo solicitaba que:

“... El Poder Ejecutivo Nacional a través de las autoridades competentes, informe sobre las causas y motivos que impidieron hasta el momento dar efectivo

cumplimiento a la resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y seguridad social 121/2003, sobre la integración de los consejos consultivos de las comunidades indígenas en el circuito de evaluación, aprobación de proyectos, gestión y ejecución del Programa Jefas y Jefes de Hogar” (Proyecto de Comunicación N°2733/03).

De esta forma, en los fundamentos remarcaba:

“ (...) Pese a la norma citada y a las loables intenciones expresadas en la misma, los consejos consultivos de las comunidades indígenas no han podido hasta la fecha iniciar su debido funcionamiento, pese al cumplimiento de todos los requisitos impuestos por parte de los indígenas.

Cierto es que desde el punto de vista institucional, esto significa un avance en el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios, sólo falta que entre todos se convierta en realidad, porque la mayor y más progresistas de las normas puede convertirse en injusta si no se aplica, sobre todo porque la frustración por su fracaso va en directa proporción a la expectativa generada por su aprobación” (Proyecto de Comunicación N°2733/03).

Así, tal proyecto de comunicación que calificaba la resolución ministerial como “progresista”, enmarcándola como un avance en el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios. De esta manera, fijaba el horizonte a partir del cual se dispondría a trabajar la gestión del gobierno; esto es, encauzando esfuerzos tendientes a efectivizar la incorporación subordinada del colectivo indígena mediante la aplicación de una práctica de participación ceñida a la adjudicación de planes sociales.

Durante el transcurso de lo que quedaba del año 2003, las referencias públicas por parte de las agencias estatales sobre la incorporación de la población indígena al Programa Jefes/as de Hogar Desocupados se desvanecieron. Desde los medios de comunicación trascendía la realización de un viaje hacia comunidades indígenas de la provincia de Chaco, ahora emprendido por la nueva conducción del Ministerio de Desarrollo Social presidida por Alicia Kirchner (Página 12 19/10/2003; Página 12 21/10/3003). Con la visita a la localidad Pampa del Indio se anunciaba la intención de incorporar a la población indígena dentro del “Plan Manos a la Obra” mediante la entrega de semillas y herramientas. Si bien dicha iniciativa excede el alcance de nuestro trabajo, podemos arriesgarnos a decir que parecería guardar cierta continuidad con los lineamientos políticos que acabamos de analizar.

Por último, para terminar nos interesa detenernos en un informe aparecido en el diario Clarín en abril de 2004, referido al Plan Jefes/as de Hogar y al impacto del mismo sobre la población indígena. En él se reportaba los resultados de un equipo de

pediatras que constataba un aumento de las tasas de desnutrición infantil entre el Pueblo Kolla del área de San Antonio de los Cobres a partir del año 2002. Señalando como una paradoja que “la desnutrición subió un 4% desde los planes Jefas y Jefes de Hogar” (Clarín 11/04/2004), lo llamativo del informe era el acento y el diferente orden de los factores explicativos que, por un lado daba el grupo de profesionales y funcionarios, y por otro daban los agentes sanitarios locales y los pobladores de la zona sobre tal situación. Mientras los primeros atribuían la elevada mortalidad infantil, en un primer orden de cosas, a creencias y hábitos culturales, llegando incluso a afirmar que “es una zona indigente por naturaleza”, los segundos encontraban las razones fundamentalmente en la falta de recursos derivada del alto grado de desempleo y en la inaccesibilidad a los centros de salud, remarcando además “desde que empezaron los planes jefas y jefes de hogar, las mamás han tenido que prestar servicios y han descuidado un poco a los chicos” (Clarín 11/04/2004).

De este modo, el informe actualizaba la concepción donde los fenómenos vinculados con la pobreza son leídos en términos de comportamiento. El componente étnico adquiría en la representación de la pobreza un lugar preponderante a través de una valoración “culturalizada” del colectivo indígena. Los problemas de la pobreza quedaban individualizados al circunscribirse a la esfera de los “comportamientos”, diluyendo su carácter social. En última instancia, el énfasis en la dimensión cultural contribuía al proceso de naturalización discursiva por el cual la situación de pobreza es inherente al indígena.

V. Recapitulando (Consideraciones parciales)

Analizar el Plan Jefes/as de Hogar implicó recomponer el contexto de surgimiento a fin de comprender el por qué de su emergencia como “experiencia inédita”, atendiendo, para ello, al proceso de construcción donde las distintas agencias estatales fueron imprimiendo esos rasgos que lo hicieran aparecer como tal.

Sin ello hubiera sido imposible advertir el sentido de un programa que, redefiniendo discursivamente los parámetros de las políticas sociales, sin embargo,

profundizaba al mismo tiempo la orientación y la lógica de los programas implementados durante la década del noventa.

En este sentido, puede decirse que lo “novedoso” de este Programa fue su capacidad de proyectar a una nueva escala aquellos rasgos definitorios de los programas focalizados, utilizando como ideas motoras la “universalidad”, la “redistribución”, el lenguaje del derecho y la “co-gestión” mediante la creación de canales de participación.

Cada uno de estos pilares intentarían otorgarle una base de legitimidad capaz de generar cierto consenso y renovar la credibilidad en las políticas tendientes a resolver la cuestión social.

No obstante, no tardarían en hacerse evidentes las ambigüedades y contradicciones propias de un programa que en su devenir trastocaba con criterios prácticos neoliberales, esa constelación de principios mencionados más cercanos a las “políticas sociales de bienestar”. Así, la universalidad declarada se constituía sobre la misma lógica de “grupo vulnerable”, extendiendo la base del programa a los jóvenes, a los mayores de 70 años y posteriormente a los indígenas. Es decir, retomaba todas categorías socialmente diferenciadas y desagregadas en la ordenación neoliberal a partir de su condición “vulnerable”.

Condición que, al tiempo de hacerlos “beneficiarios”, les otorgaba un “derecho de inclusión” que les encargaba la resolución de “su propia” exclusión. Se daba así una conjunción de necesidades y derechos que habilitaba la posibilidad de ensamblar dos figuras que antes parecían antitéticas o bien antagónicas. Por un lado, ser un asistido, al que por “carencia” de algún tipo le era denegada una “ciudadanía completa”, cabiéndole por ende dispositivos asistenciales capaces de subsanar su “incapacidad”. Por otro, ser un portador de derechos, considerado más “sujeto” que “objeto” de políticas públicas, siendo factible entonces el reconocimiento de capacidades y prerrogativas. Tal ensamble ha dado como resultado una modalidad operante de política social que combina, no sin tensiones, ambas figuras en programas que promueven una subsunción al Estado más activa por parte de los destinatarios.

Así es que el derecho de inclusión social del Programa Jefes/as de Hogar, echando mano a una ciudadanía refundada en “derecho a tener derechos”, transfiguraría el ejercicio del mismo en un beneficio concedido, comprometiendo a priori a los

destinatarios en la consecución de condiciones y requerimientos pautados. De esta manera, estamos frente a una concepción de ciudadanía social donde el beneficio se vuelve condicional y el derecho sólo es adquirido si se cumplen con ciertas obligaciones.

Respecto a la “redistribución del ingreso” anunciada por los mentores del programa, la misma fue -como ya señalamos- prontamente sustituida por gestiones de financiamiento con los Bancos Multilaterales de Desarrollo. De allí que dicha opción ubicara la iniciativa estatal en la órbita de los “programas compensatorios”, convirtiendo definitivamente la asignación de planes jefes/as de hogar desocupados en un dispositivo “complementario” destinado a quienes quedan por fuera de la lógica de mercado.

Por último, cabe detenernos en otro de los puntos señalados nominalmente como cimiento fundamental del programa: la participación de la sociedad civil.

Como instancia emergente en toda “adecuada” gestión de gobierno que se precie de tal, la participación se constituyó -post crisis 2001- en un aspecto ineludible a ser tomado en consideración. En tal contexto, la convergencia por un lado, de los cuestionados vínculos formales entre el Estado y la sociedad civil y, por otro, la necesidad de generar rápidamente espacios para reestablecer los lazos desgastados, hicieron de la “participación” el recurso ampliamente aceptado para encauzar las vías de consenso. De este modo, como atendimos, esa participación se constituyó en un valor disputado, convirtiéndose en el centro de la puja hegemónica.

Ahora bien, lo que nos interesa en este momento es atender puntualmente a qué red de significados las instancias estatales asociaron la práctica participativa en el ámbito del Programa Jefes/as de Hogar Desocupados. Pues, circunscripta a determinadas esferas, se iba prefigurando tanto su carácter como su alcance.

Tal como ya advertimos, la participación aparecía ligada a los criterios de transparencia, eficacia y control hacia la gestión estatal como un “espacio virtuoso”. Así entonces, puesta bajo la égida de los consejos de carácter consultivo y proyectada básicamente sobre la esfera de la ejecución, la participación quedaba acotada a convalidar y velar por el buen funcionamiento de decisiones tomadas en otros ámbitos. En este sentido, dicho encapsulamiento de la práctica participativa lograba transferir

gran parte de responsabilidad pública estatal al conjunto de la sociedad, bajo la idea de que quién mejor que ella existía para asumir un eficaz control y monitoreo. De este modo, las agencias estatales intentaban desafectarse del peso de tales tareas y al mismo tiempo disminuir el impacto de las críticas sobre el funcionamiento del programa. En suma, los cuestionamientos de los distintos sectores sociales pasaban a ser “considerados” como una comprobación del espíritu democrático y abierto de un gobierno provisional.

Relacionada a esta última cuestión puede entenderse, en parte, la incorporación del colectivo indígena al Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Recobrando trascendencia pública en los momentos más rípidos de la relación entre el movimiento piquetero y el gobierno, la inclusión del indígena como “el más pobre entre los pobres” venía a reforzar el alcance del programa. Programa que, aún pensado en tiempos de emergencia, se “acordó” de los comúnmente “olvidados” de la historia.

En tal coyuntura, y sumada posteriormente la campaña electoral, la cuestión indígena se convertía en una herramienta de marketing político con intención de neutralizar de alguna manera las objeciones de los sectores disconformes.

No obstante, analizando el curso de tal incorporación, se torna interesante detenernos en la concepción capaz de movilizar esfuerzos y recursos gubernamentales dirigidos a subsumir la problemática indígena dentro de programas neoasistencialistas que se amparan en el lenguaje del derecho.

Desde una perspectiva más amplia, lo singular en la relación entre políticas sociales y el proceso de reconocimiento del Derecho Indígena es que, si antes el alcance de tales políticas al sector indígena constituía un estado de excepción, ahora parece emerger una tendencia que va gestando programas donde explícitamente lo incorporan como destinatario. Al punto tal que, lo que en otro momento hubiese sido impensable - su expresa y promocionada inclusión en un programa de carácter socio-laboral masivo- devino en demostración del grado de “universalidad” alcanzado por el Programa Jefes/as de Hogar Desocupados. Sin duda, dicha cuestión tiene vinculación con un contexto general que se ha tornado “más sensible a las diferencias” e intenta encuadrarlas dentro de parámetros donde, de alguna manera, se conviertan en más previsibles.

De allí que en un programa de las características analizadas se esté dispuesto a reconocer "... atento ...a su preexistencia ...a las comunidades indígenas como entidades territoriales diversas, con su propia organización y tradiciones" (Resolución 121/2003), siendo denegado o resistido tal reconocimiento cuando se trata regularizar la tenencia de la tierra o de arbitrar el manejo de recursos naturales.

Asimismo, la articulación en el programa de dos figuras: el indígena como sujeto asistido y como sujeto de derecho, implica una singular combinación que termina convirtiéndolo en un "pobre especial". En tanto, la factibilidad de ser incluido en programas sociales de tipo compensatorios deviene de ser reconocido como portador de derechos. De allí que tal dispositivo no sólo termine supeditando el alcance del reconocimiento a las necesidades prefijadas desde las instancias gubernamentales, sino que también encuentre una vía de legitimación resguardada en el paraguas del derecho. De este modo, la cuestión indígena comienza a adquirir en la agenda estatal una visibilidad, por cierto selectiva, con programas que logran sintetizar lo que antes suponían carriles paralelos: la asistencia y el derecho.

Podríamos decir que, a partir de tal entrecruzamiento, las iniciativas del Estado van delineando una tendencia de carácter paradójico. A través de ella se intenta relocalizar la cuestión indígena dentro de un contexto donde, abierto el proceso de reconocimiento jurídico, ya no es factible fijar una agenda que se desentienda completamente de ella.

En el capítulo que sigue, analizaremos cómo el escenario internacional va, de alguna manera, repercutiendo en el diseño y gestión de políticas pensadas para indígenas, sobre todo en un contexto "global" donde la retórica de la diversidad ha logrado imponerse como derecho humano y valor (Briones 2005). Particularmente nos centraremos en las agencias multilaterales de crédito quienes han tomado injerencia en el tema como entes financieros de la ejecución de programas destinados a población indígena y, por lo tanto, como usinas productoras de representaciones sociales.

Capítulo 5

Los Organismos Multilaterales de Crédito

I. Introducción

Los cambios analizados en los capítulos precedentes pueden vincularse, en cierta forma, con los sucesivos virajes observados en el campo internacional respecto al paulatino lugar dispensado para aquellos que emergieron como “sujetos diferentes”.¹

En el caso particular de los Pueblos Indígenas, da cuenta de ello la cantidad de instrumentos legales creados tendientes a encuadrar sus aspiraciones dentro de una política “inter-nacional” más o menos compartida. Nos referimos al Convenio 169 de la OIT, al Borrador de la Declaración Universal de Derechos Indígenas de las Naciones Unidas, a la preparación de la Declaración de la OEA (Briones 2005). Todas disposiciones convertidas en signos indicadores del grado de repercusión alcanzado de la cuestión indígena en los actuales escenarios transnacionales.

En este sentido, las formulaciones e iniciativas implementadas en la materia dejan de estar emplazadas en ámbitos estrictamente locales, para pasar a estar referenciadas en marcos más amplios y complejos que van repercutiendo, no sin mediaciones, en los terrenos más acotados de acción.

La emergencia del indígena como sujeto político ha trascendido las jurisdicciones nacionales, dando paso a otras agencias intervinientes que, transnacionalmente, van fijando también sus propias agendas.² De esta manera el entramado de relaciones ha comenzado a extenderse entre diferentes actores sociales con radios de acción y recursos políticos-económicos de distinto alcance. Consecuentemente se van re-articulando prácticas que generan nuevas texturas en la producción de representaciones sociales.

¹ Me refiero, como anteriormente expresé, a aquellos colectivos sociales (mujeres, niños, indígenas) que, de estar en una situación de desmarcación o “invisibilización”, fueron convertidos distintivamente en “sujetos de derecho”.

² Estos cambios, como argumentaremos más adelante, son concomitantes con los cambios que ha implicado el desarrollo de la gubernamentalidad neoliberal. Es, desde su despliegue, que podemos entender cómo los Estados-Nación empezaron a transformar sus intervenciones al respecto, y cómo distintas instancias por arriba y por abajo del Estado se influyen mutuamente en un juego de relaciones más complejas.

En este capítulo, focalizaremos en algunos de los documentos que dan cuenta de la producción de representaciones que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) elabora en torno a la cuestión indígena. Pues, si bien el BID no tuvo incidencia directa en los programas anteriormente analizados, puede encontrarse en su manera de concebir la intervención sobre la cuestión indígena ciertas representaciones que son de alguna manera comunes a ellos.

No obstante, antes de reparar en la interdiscursividad de los planteos entre los programas y el discurso del BID, es necesario detenerse a analizar justamente cómo el Banco ha ido delineando su perspectiva de acción.³

Cabe a este respecto señalar que este organismo se halla en un proceso de readecuación de los parámetros de intervención en asuntos que atañen y afectan a la población indígena. Mediante las rondas de consultas⁴ realizadas en distintos países latinoamericanos, el BID puso en circulación dos perfiles: el “Marco Estratégico para el Desarrollo Indígena” (GN-2295/04) y la “Política Operativa sobre Pueblos Indígenas” (GN-2296/04). A partir de este Marco Estratégico y la Política Operativa busca “... precisar y profundizar orientaciones estratégicas para la acción del Banco en beneficio de los Pueblos Indígenas y de los países a los cuales pertenecen” (GN-2295/04:1).

Con la circulación de estos documentos, el BID hace explícito el propósito de definir las metas estratégicas y áreas prioritarias cuyas líneas de acción y modalidades de apoyo apunten a instrumentar el “*desarrollo con identidad*” (GN-2296/04; GN-2295/04).

El término “*desarrollo con identidad*” es definido como un enfoque capaz de proporcionar:

“...una visión holística de la reducción de las condiciones de pobreza material, desigualdad y marginalización y hacia el aumento de su acceso, con igualdad de género, a las oportunidades de desarrollo socioeconómico, al mismo tiempo de fortalecer su identidad, cultura, territorialidad, recursos naturales y

³ Nos abocaremos en el próximo capítulo a trabajar en las intertextualidades que pueden encontrarse entre los reconocimientos y programas analizados y el discurso del Banco.

⁴ El plan preliminar de consulta preveía durante el 2004 diversas reuniones con distintas instancias, entre las que estaban organizaciones indígenas de carácter regional y local, los Miembros del Foro Permanente de las Naciones Unidas sobre Asuntos Indígenas, el Grupo de Trabajo de la OEA para la Declaración Americana de Derechos de los Pueblos Indígenas, el Fondo Indígena, Gobiernos -Ministerios y organismos ejecutores de proyectos focalizados en la población indígena-, ONGs de apoyo a los Pueblos Indígenas, Agencias de cooperación al desarrollo.

organización social, bajo la premisa de que un desarrollo sostenible requiere del protagonismo de los beneficiarios ..." (GN-2295/04:2)

En este sentido, resulta pertinente detenerse a analizar dichas reconceptualizaciones, abordando la construcción de las representaciones que aparecen vinculadas a ellas. Máxime en un contexto donde los llamados proyectos de cooperación internacional adquieren una preponderancia proporcional al grado de desvanecimiento de algunos Estados Nación como artífices principales de las políticas sociales. O también, aún cuando de iniciativas y emprendimientos domésticos se trate, en tanto no es arriesgado pensar que los mismos busquen, de alguna manera, adecuarse a las directrices o retóricas de los organismos internacionales de préstamo en función de poder contar con recursos de financiación.

Ahora bien, para comprender estas posibles vinculaciones y la mutua referencialidad que pueden llegar a tener con proyectos nacionales destinados a la población indígena es preciso previamente reconstruir el modo en que las Agencias Multilaterales de Crédito fueron cambiando sus agendas y con ello paralelamente también sus ámbitos de intervención.

II. El aggiornamiento de las agendas en los Bancos Multilaterales de Desarrollo (Banco Mundial - Banco Interamericano de Desarrollo)

La década del 90 implicó la consolidación de una agenda renovada de los Bancos Multilaterales de Desarrollo, fruto de una serie de cambios que venían perfilándose desde décadas anteriores. Si inicialmente sus operaciones estuvieron básicamente limitadas a la provisión de financiamiento para proyectos de infraestructura a largo plazo, durante los años 90 sus esfuerzos estarían abocados a modificar prácticas de financiamiento bajo el propósito de mejorar la "calidad" de sus recomendaciones y mandatos operacionales (Casaburi y Tussie 2000).⁵

⁵ Como señala los autores, inicialmente las operaciones de los Bancos Multilaterales de Desarrollo estuvieron circunscriptas a los mandatos estipulados por sus cartas constitutivas, que determinaban la provisión de financiamiento a largo plazo para proyectos de infraestructura. De este modo, la banca multilateral intentaba ocupar el lugar de los mercados de capital nacional poco desarrollados, procurando cerrar la brecha con los países industrializados (2000: 16).

El fracaso o los magros resultados de las prácticas de financiamiento ejecutadas, de acuerdo a las expectativas fijadas por tales agencias, hizo que éstas comenzaran a cuestionar la modalidad de ayuda brindada para el desarrollo. De este modo, fue generándose un consenso que establecía otros parámetros para el crecimiento sustentable en los países en vías de desarrollo. Dichos parámetros se asentaron en el rol preponderante que los mecanismos del mercado debían asumir en la asignación de recursos (Casaburi y Tussie 2000). La insatisfacción expresada entonces se convirtió para las agencias en el marco propicio capaz de “generar confianza” en la implementación de reformas estructurales basadas -como ya sostuvimos- en la reasignación de tareas para el Estado, la liberación comercial, las privatizaciones, la desregulación y eliminación de subsidios⁶. De allí que sus prácticas de financiación viraran para proyectos que contemplasen la implementación de las reformas estructurales y, posteriormente, para las llamadas “reformas de segunda generación” (Fleury 1999).⁷

En ese camino, las revisiones del Consenso de Washington ampliaron la agenda de reformas introduciendo, junto con las anteriores reformas económicas, la necesidad de reforzar institucionalmente las áreas del Estado previamente recortadas y de apuntalar el desarrollo social, dando origen a la actual discusión sobre el rol del “capital social y humano” en el proceso de crecimiento económico. En esta etapa, la tarea prioritaria trata de morigerar las desigualdades sociales, a fin de garantizar una “governabilidad democrática” sacudida por los cambios estructurales acontecidos (Fleury 1999; Oszlak 1999). La preocupación por alcanzar una “governabilidad democrática” desde las agencias multilaterales de crédito no se restringe

⁶ Sin duda, como comentan Casaburi y Tussie, “en el contexto de la crisis de la deuda y de la situación de los mercados financieros internacionales a finales de la década del ochenta, el poder de influencia de los Bancos Multilaterales de Desarrollo para instalar esta nueva agenda creció considerablemente. Estas presiones externas, junto con distintos factores domésticos coyunturales, hicieron que los gobiernos latinoamericanos adoptaran como propia la agenda de reforma a principios de los noventa (2000:17).”

⁷ Sonia Fleury sostiene que “la propuesta de una segunda generación de reformas en América Latina, por parte de los organismos internacionales, proviene de la constatación del fracaso de las reformas de primera generación -relativas a la liberalización financiera y comercial de los mercados nacionales y su inserción en una economía globalizada- a fin de generar las condiciones necesarias para la superación de los problemas más apremiantes de la región. En otras palabras, la primera generación de reformas, también conocida como las políticas recomendadas en el marco del Consenso de Washington, se mostró incapaz de crear tanto las condiciones de desarrollo sostenible como la reducción significativa de la pobreza y la desigualdad (1999: 58).”

conceptualmente a la mera capacidad estatal de gobernar, sino a “la aptitud de un sistema democrático para autogobernarse y enfrentar positivamente los desafíos y oportunidades que se presentan” (Fleury 1999: 65). De allí que dicha definición implica una interpelación más amplia, dirigida a los diversos agentes de la sociedad civil, planteando dentro de su organigrama de trabajo la necesidad de promover el fortalecimiento y una mayor participación de los diversos sectores no estatales en los temas que atañen a las políticas públicas.⁸

Puntualmente en lo que hace a las políticas sociales, la inquietud de los Bancos Multilaterales de Desarrollo se vuelca a determinar qué proporción de sus préstamos llegan de hecho a los supuestos beneficiarios y hasta qué punto los programas y proyectos responden a la demanda real de los grupos afectados. De allí que estos cuestionamientos conduzcan al planteo de un nuevo modelo de interacción, donde las tradicionales relaciones restrictivas de los Bancos Multilaterales de Desarrollo con los Estados Nacionales aparecen ahora mediadas por la aceptación de la participación de actores no-estatales. La nueva estrategia estaría basada en que los propios beneficiarios conduzcan la implementación de los proyectos a fin de asegurarse de obtener lo que necesitan, siguiendo de alguna manera la misma lógica empresarial de las firmas que buscan orientarse lo más próximo a sus “clientes”. Tal re-planteo no sólo pone en duda implícitamente la representatividad de los gobiernos con los que se han negociado las operaciones de financiamiento, sino también parece conllevar a una re-definición de quiénes son los clientes de los Bancos.⁹

⁸ Al respecto, es necesario aclarar que si bien existe una apertura de dichos organismos a nuevos actores sociales, la consideración y la posibilidad de participación entre los mismos no se distribuye de manera unívoca. En principio entra en juego una categorización dentro de lo que se podría englobar como sociedad civil: no son lo mismo las ONGs que otras formas asociativas como los movimientos sociales o incluso los destinatarios de las políticas compensatorias definidas por los tales organismos. Más adelante, detallaremos cómo dichas agencias ponen en acto prácticas selectivas de participación, de acuerdo no sólo al tema en consideración, sino también del sector social de que se trate (Rototnikof *et. Alt* 2000; Chaves Teixeira, 2002).

⁹ Guillelmo Boccara, en una charla donde analizaba el impacto político y social del Programa Orígenes de Chile financiado por el BID y destinado a la población mapuche con asentamiento rural, aludía a esta cuestión. Señalaba la situación en la que tales agencias de financiamiento, a través de la promoción participativa de la sociedad civil, estaban abriendo nuevos espacios para actores que pueden agrandar o no a los gobiernos involucrados. En ese contexto, argumentaba que la tríada de relaciones Banco- Estado-sociedad civil puede tornarse compleja y sujeta a más controversias, generando márgenes de negociación favorables para los sectores ignorados o ninguneados en los Estados Nación. No obstante, como aclaran Casaburi y Tussie, considerando la situación actual, las agencias multilaterales de crédito no evitarían completamente a los gobiernos en sus relaciones con las instituciones de la sociedad civil, puesto que ellas

Como señalamos, los Bancos Multilaterales de Desarrollo fueron orientando progresivamente sus agendas hacia nuevas áreas de intervención vinculadas a temáticas referidas al fortalecimiento de los gobiernos locales, a las reformas de las políticas sociales, incorporando asimismo asuntos referidos al derecho indígena, al medio ambiente, género y niñez.

Desde esta perspectiva, la tarea del desarrollo es concebida por las agencias multilaterales como un ejercicio participativo y no sólo una mera transferencia de capital hacia países en desarrollo. El paradigma vigente lleva implícita la idea de que el crecimiento económico sostenible y la erradicación de la desigualdad social sólo es alcanzable mediante nuevos programas sociales que reconozcan la capacidades de los propios asistidos (Rabotnikof *et. Alt.*2000).

Así, en lo que hace a las políticas de carácter compensatorio destinadas a corregir los “errores” del mercado, los proyectos han incluido la consulta y el involucramiento de los beneficiarios en la ejecución como mecanismos de participación. Tales prácticas apuntan a facilitar la sostenibilidad y efectividad de las iniciativas creando un “sentimiento de pertenencia” hacia ellas. En este sentido, los nuevos procedimientos estarían tratando de complementar la figura del experto externo -con autoridad en el tema y con criterios de decisión “objetivos”- con la “expertise” de los propios beneficiarios adquirida en el devenir del día a día de su vida social. Se supone que ellos aportarían un conjunto de ponderables tales como información confiable en la identificación de sus propias necesidades y expectativas, así como criterios y predisposición para superar conflictos que contribuirían a mejorar considerablemente la sostenibilidad del proyecto (Robotnikof *et. alt.* 2000).

De allí que la modalidad participativa adquiriera una mayor preponderancia ligada a una nueva concepción de cómo alcanzar el desarrollo.¹⁰ Con esta concepción se

no asumen obligaciones y en última instancia los deudores oficiales continúan siendo los propios gobiernos nacionales (2000: 25).

¹⁰ De acuerdo a Casaburi y Tussie (2000), es necesario aclarar que, respecto a la participación de la sociedad civil, la apertura a generar canales se restringe sólo a la consulta y ejecución de proyectos de nivel micro o a programas compensatorios, siendo nula o casi inexistente en lo que hace a discutir políticas de alcance global, es decir, programas de ajuste o de reformas sectoriales. Prueba de ello es la reticencia de los Bancos a abrir un espacio a la sociedad civil en la selección o discusión de temas de los documentos que fijan las directrices de intervención en cada país. En el caso del BID, los “Documentos País” son negociados exclusivamente entre el Banco y los gobiernos y no se hacen públicos una vez aprobados. Los resultados de este proceso permanecen como documentos internos del banco. En el caso del BM y su

empiezan a valorizar fuertemente aspectos que antes parecían pertenecer a una esfera ajena a la economía, entre ellos el grado de confianza, la posibilidad de construir lazos asociativos, las percepciones y los valores de las personas.

En este marco, los Bancos Multilaterales de Desarrollo apuntan a reconocer el “potencial” inscrito en la trama de relaciones sociales con la finalidad de invertir en lo que han dado en llamar “capital social”. La inversión dispensada mediante los préstamos ayudaría a fortalecer el capital social, entendido como redes de confianza en el desarrollo económico y el alivio a la pobreza a nivel local. El énfasis ahora estaría en crear un entorno favorable a partir de reforzar los valores comunitarios, en crear de nuevas pautas de negociación de conflicto y sobre todo en implantar prácticas de autocuidado en los beneficiarios (Rose 1997).

La dimensión “cultural” adquiere un rol preponderante y deviene operativamente desplegada en los programas compensatorios con la adopción de la modalidad participativa. Dicha modalidad supone una intervención restringida a determinadas instancias y deja las decisiones político-económicas en consideración de expertos y funcionarios. De este modo, la aplicación selectiva de las prácticas participativas y la escisión de los determinantes políticos económicos en las condiciones para el desarrollo puede habilitar a que la baja incidencia de los programas en la disminución de la pobreza sea atribuida a factores culturales o a meros problemas técnicos (Casaburi y Tussie 2000, Chaves Teixeira 2002).

Es en este marco general que puede inscribirse la apertura y abocamiento del BID en diagramar una “Política Operativa sobre Pueblos Indígenas”, acompañada de un “Marco Estratégico para el Desarrollo Indígena”.¹¹

Apelando a la profundización de los cambios relativos al reconocimiento de “...su carácter de pueblos preexistentes con relación a otros de América, su

documento equivalente, “Estrategia de Asistencia al País”, la apertura fue variando de acuerdo al país que se trataba. Los países donde se ensayó la idea de abrir el documento a la participación de la sociedad civil fueron los caracterizados por una fragilidad de sus instituciones estatales (Colombia, El Salvador, Perú). En el caso de Argentina tal documento fue circulado una vez aprobado y sólo participó en su discusión un grupo reducido de funcionarios, académicos y miembros de la sociedad civil (Casaburi y Tussie 2000: 26-31).

¹¹ Mientras que la Política define los objetivos de largo plazo, estableciendo los principios y condiciones para la implementación de la Estrategia, ésta última se presenta como un documento de orientación a mediano plazo que presenta la visión, las prioridades y líneas de acción para el trabajo del Banco. (Deruyttere 1997)

diferenciación cultural y los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales específicos relativos a su estatuto jurídico...” (GN-2295/04: 3), el BID busca precisar y profundizar las orientaciones estratégicas que sean capaces de “potenciar la capacidad indígena de gestión del desarrollo”.

En el próximo apartado trabajaremos con ambos documentos, atendiendo a las argumentaciones que el Banco Interamericano de Desarrollo presenta en dichos perfiles sometidos a la consulta y que, de alguna manera, se convertirán en los lineamientos de los próximos emprendimientos que se concreten con apoyo financiero de esta procedencia.¹²

III. El Perfil de la Política Operativa sobre Pueblos Indígenas y el Perfil del Marco Estratégico para el Desarrollo Indígena.

El lanzamiento de nuevas directrices de intervención obedece, según el BID, a la necesidad de generar proyectos y programas que adquieran mayor pertinencia para atender mejor las especificidades y demandas de los Pueblos Indígenas (GN-2295/2004; GN-2296/2004).

A partir de un diagnóstico que reconoce una correlación entre etnicidad y niveles de pobreza, junto con la revisión de la experiencia del Banco bajo el rótulo de “lecciones aprendidas”, los documentos realizan una historización de cómo fueron virando progresivamente los mandatos adoptados por el BID en materia indígena.

Si hasta mediados de los años 80 el apoyo del Banco a comunidades indígenas estaba limitado a algunas intervenciones puntuales a través del *Programa de Pequeños Proyectos*, en los años siguientes comienza sistemáticamente a centrarse sobre los posibles impactos negativos que los proyectos pudieran tener sobre comunidades indígenas, dando lugar a un enfoque definido como “reactivo”. Tal enfoque estaba destinado a evitar, mitigar o compensar los efectos negativos de proyectos de

¹² Nos limitaremos a analizar los puntos de partida que se encuentran plasmados en ellos, dejando sin incluir las discusiones suscitadas en las reuniones mantenidas en Argentina, pues si bien el cronograma estipulaba dos reuniones, no ha habido posibilidad de acceder al documento final resultante para ver cuáles fueron tanto los matices como los ejes de debate.

infraestructura en áreas de alta fragilidad ecológica que tuvieran impacto sobre población indígena (GN-2295/04: 1-4).¹³

Es recién en 1994, con el mandato de la *Octava Reposición de Recursos del Banco* que, al “papel reactivo de protección” se agrega un “enfoque proactivo”, abocado:

“...específicamente a los desafíos y oportunidades de un desarrollo participativo con reconocimiento del rico patrimonio natural y cultural de los pueblos indígenas ...procurando la inclusión sistemática y pertinente de los temas indígenas en las operaciones regulares del Banco, mediante componentes y enfoque específicos socioculturalmente apropiados” (GN-2295/04 ; AB-1704/94).

Así, la elaboración de un Marco Estratégico para el Desarrollo Indígena y la Política Operativa sobre Pueblos Indígenas, se apunta a fortalecer este enfoque proactivo tratando de “instrumentar una mayor incidencia...*en el desarrollo con identidad* de los Pueblos Indígenas”(GN-2295/04; GN-2296/04), que reconozca la importancia del patrimonio cultural y natural que los mismos detentan. La idea busca crear una nueva generación de *proyectos de desarrollo local integral* en tanto, como se determina en el Perfil del Marco Estratégico:

“Los resultados limitados de los proyectos de tipo “sectorial” (salud, educación, electrificación rural, agua potable, microempresa, etc.) en llegar a las comunidades indígenas, así como las propias demandas indígenas solicitando enfoques más integrales y participativos, llevaron a la definición de proyectos que se basaron en la demanda, como lo son los proyectos de inversión social o algunos proyectos de manejo de cuencas. Las limitaciones de estos proyectos y su atomización en pequeñas obras dispersas sin mayor impacto llevaron a la concepción de una nueva generación de proyectos de desarrollo local integral, en los cuales el **papel protagónico de las organizaciones y comunidades indígenas** en la conceptualización del proyecto, en la **planificación participativa**, en la **ejecución descentralizada** y en el **fortalecimiento de las capacidades locales**, permitiría una **mayor apropiación por parte de la población meta** así como una **mayor sostenibilidad a largo plazo**” (énfasis propio, GN-2295/04 : 5).

¹³ Tales iniciativas comenzaron como parte de sus procedimientos de control de la calidad ambiental y social de nuevos proyectos, a raíz de la experiencia del banco con proyectos de infraestructura en bosques de la selva tropical con impactos sobre pueblos indígenas. Las mismas, posteriormente, fueron agrupadas en 1990 en lo que se denominó “*Estrategias y procedimientos para temas socioculturales relacionados con el medio ambiente*” (GN2295/04).

De este modo, el BID parece querer dar un nuevo impulso a sus líneas de acción basadas en una revalorización del “capital social indígena”, mediante la modalidad participativa y de ejecución descentralizada.

El interés manifiesto en los documentos expresa la intención de revertir una serie de indicadores relacionados con los aspectos que analizamos en el apartado anterior. Nos referimos a los argumentos que plantean la necesidad de una mayor incidencia directa del BID respecto a la concreción de los derechos indígenas reconocidos en los marcos jurídicos internacionales y nacionales mediante la financiación e implementación de proyectos.

Los motivos plasmados en el Perfil del Marco Estratégico señalan la necesidad de un contacto más cercano con los indígenas, capaz de otorgarles un “rol protagónico” que garantice su involucramiento, en virtud de la debilidad de los Estados Nación para encarar proyectos que apunten al desarrollo indígena, pues:

“...a pesar de los avances en la capacidad organizativa de los indígenas y su creciente presencia en las esferas políticas de los países, el papel del Estado sigue siendo muy limitado en el fomento del desarrollo indígena evidenciado por la falta de capacidad institucional en la mayoría de los países para atender a las demandas y necesidades de los pueblos indígenas, y por la falta de datos estadísticos e instrumentos que permitan una mayor focalización étnica de la inversiones sociales y productivas” (GN-2295/04: 5).

De esta forma, el BID se presenta como el referente ineludible capaz de contar con los recursos necesarios para dar viabilidad al reconocimiento de los derechos indígenas. En este sentido, aparece dentro del discurso como un aliado de los Pueblos Indígenas para poder sortear los obstáculos que entorpecen el desarrollo indígena en los ámbitos domésticos.

En la constatación de que los mapas de pobreza en varios países demuestran un alto grado de correlación entre pertenencia a un grupo étnico y altos índices de carencias, descansa la urgencia de ampliar la cartera de inversiones y cooperación técnica del BID (GN-2295/04: 3). Con el fin, entonces, de generar una política específica destinada a reducir la pobreza y promover la inclusión social de los Pueblos Indígenas, se establecen dos series de directrices. La primera está “destinada a identificar positivamente las oportunidades para incluir temas de desarrollo indígena en

la cartera de proyectos del Banco...”. La segunda va dirigida a establecer salvaguardias que generen “un mínimo de garantías para proteger a los pueblos indígenas de los impactos negativos que puedan generar los proyectos del Banco” (GN-22996/04: 3).

Tales directrices generales aparecen traducidas en el Marco Estratégico, donde se van señalando más concretamente los ejes y prioridades para la acción del banco.

Allí, en primer lugar, se fija como tarea prioritaria *visibilizar los pueblos indígenas y su especificidad*. Con dicha tarea se apunta a la necesidad de incluir en los diagnósticos y estrategias de reducción de la pobreza, además de las definiciones y mediciones convencionales, las concepciones indígenas de pobreza y bienestar, como también a incorporar un análisis de los determinantes específicos de la pobreza indígena para hombres y mujeres (GN-2295/04). Ello resulta, según el documento, de la necesidad de responder a:

“...una preocupación creciente... de grandes sectores del movimiento indígena (acerca de que) los indicadores convencionales de medición de la pobreza no reflejan la visión indígena del bienestar y que deben complementarse con indicadores que retomen valores como la calidad del entorno natural, la seguridad jurídica de los territorios y la calidad del capital social dentro de las comunidades y organizaciones indígenas” (GN-2295/04 : 3).

Así, el BID justifica la necesidad de llevar a cabo procesos de consulta y participación que incorporen a “expertos indígenas” en la elaboración de proyectos para ceñirlos lo más posible a las “necesidades” de la población a los que se dirigen. Pero ahora bien, veamos a qué tipo de proyectos de inversión y cooperación técnica se apunta, al definir como segunda área prioritaria la de *potenciar la capacidad de gestión del desarrollo*.

En lo que hace a la capacidad de gestión, el BID busca:

“potenciar las ventajas comparativas basadas en el capital natural, cultural y social de los pueblos indígenas para mejorar la calidad de vida de las comunidades indígenas y **aprovechar los nichos del mercado global** en la cual está incrementada la demanda para productos y servicios tales como ambientales, ecoturismo comunitario, arte y artesanía, productos forestales, producción orgánica, etnofarmacología y otros conocimientos ancestrales sobre biodiversidad” (Enfasis propio, (GN-2295/04: 6).

Tal objetivo no sólo se sustenta en la importancia de promover la apropiación y autoría de los proyectos, aumentando la “autoestima de la población meta”, sino en la

necesidad de “superar el asistencialismo estatal”, de manera tal que los proyectos se conviertan sostenibles a mediano y largo plazo (GN-2295/04: 6).

Para el análisis que aquí nos ocupa, lo significativo es que la generación de proyectos apunta a “aprovechar los nichos del mercado global”. Parecería ser que el desarrollo indígena sólo podría tener lugar en los intersticios creados por estos “tiempos neoliberales” para el “consumo de la diversidad”. La lógica estaría dirigida a poder convertir los saberes y quehaceres identitarios de cada grupo en productos comerciales que generen valor de mercado. En ese sentido, el planteo va más allá de prácticas ligadas a la mercantilización de artesanías implementadas por los indígenas, para incorporar otras esferas hasta entonces no tenidas en cuenta como: turismo, producción orgánica de productos, etnofarmacología y conocimientos ancestrales sobre biodiversidad.

Al respecto, dos cuestiones merecen ser señaladas como signos de cambios en relación a estas nuevas y ampliadas formas de intervención sobre la cuestión indígena. Nos referimos, en principio, al pasaje de una representación del indígena como carente de capacidades -donde los “factores culturales” eran despreciados y “culpables” de su atraso- a una representación social que empieza a “revalorizar” esos factores, reconociendo al indígena como un “sujeto” portador capacidades y habilidades propicias para el desarrollo.

Desde esta perspectiva, como señala Mato (2003), la cultura como recurso, implica la producción de una serie de representaciones sociales que comienzan a estar ligadas a cómo legitimar y hacer valer la “condición indígena”. De allí el despliegue de diversos dispositivos que van incidiendo en las maneras de representar las “identidades distintivas” y sus signos. Sin duda, el impulso hacia proyectos políticos y económicos basados en lo que se concibe como “peculiaridad cultural” es uno de ellos.

Esto nos remite a la segunda cuestión respecto a las ampliadas formas de intervención sobre materia indígena: las producciones elaboradas por los expertos en tanto discurso autorizado. Ellas, como fuentes de insumo, forman parte del marco referencial donde parecen inspirarse las iniciativas de intervención.

En este sentido, interesa centrarse en las representaciones y orientaciones sociales asociadas que el BID promueve mediante la publicación de trabajos elaborados

por expertos. Los mismos constituyen una derivación y/o estímulo para el desarrollo de relaciones de trabajo entre el BID y los actores locales, sean éstos directamente indígenas u organismos estatales y no estatales abocados a la cuestión indígena.

En estas producciones se privilegian ciertos enfoques y temas que de alguna forma indican la dirección de las fuentes de financiación. Ellas pueden llegar a interpretarse como una suerte de guía orientadora para dar viabilidad a proyectos presentados por actores locales, siempre y cuando estos proyectos encuentren las maneras de justificarlos y/o adecuarlos a esas representaciones y políticas de los actores transnacionales.

En el próximo apartado trabajaremos con algunos de estos trabajos que el BID publica a través de su portal de internet institucional. Si bien se aclara allí que las opiniones expresadas en los mismos no representan necesariamente la posición oficial del BID, su incorporación en el sitio web del Banco señala, de alguna manera, la perspectiva desde la cual se están pensando los programas de acción asociados a las representaciones de lo indígena, al desarrollo con identidad, a factores culturales, etc.

IV. La representación del indígena en el discurso autorizado.

Los trabajos que hemos seleccionado para analizar se encuentran entre las publicaciones de la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario del Departamento de Desarrollo Sostenible del BID.¹⁴ Esta unidad, según la información suministrada por el sitio web del Banco, se aboca a temas relacionados a la reducción de la pobreza y la equidad social en poblaciones indígenas. El enfoque con el cual trabaja la Unidad tiene tres componentes: “facilitar el acceso de las poblaciones indígenas a las operaciones del Banco en los sectores social, productivo y ambiental; seleccionar proyectos innovadores para abordar las reivindicaciones y necesidades específicas de las poblaciones indígenas y, por último, mejorar las prácticas actuales

¹⁴ Dicha Unidad se creó en 1994, cuando el BID elaboró el Acuerdo sobre el Octavo Mandato de los Recursos del Banco en el que se le encomendaba renovar su énfasis en la reducción de la pobreza y los problemas de la equidad social. Allí se identificó específicamente a los Pueblos Indígenas como uno de los grupos meta de la asistencia del Banco. En consecuencia, para actuar como punto focal de las actividades del banco en esta área, se creó esta Unidad. El objetivo era reforzar las condiciones institucionales

para evitar y mitigar o compensar los impactos de proyectos de desarrollo dirigidos a otros grupos de población” (www.iadb.org/sds/ind). La “premisa fundamental” que motoriza a las actividades de la Unidad es que “el desarrollo socioeconómico sostenible está vinculado con el fortalecimiento con identidad cultural de las poblaciones indígenas y su mayor participación en la sociedad civil”.

Las dos producciones que vamos a trabajar fueron elegidas en función de su relación estrecha con los puntos planteados por los perfiles que abordamos anteriormente. En éstas se amplían aspectos vinculados al “desarrollo con identidad”, “prácticas participativas comunitarias”, “patrimonio socio-cultural”, cuestiones que significativamente aparecen como claves en el redireccionamiento que el BID quiere imprimir en sus iniciativas para con el colectivo indígena.

A través de tal análisis podremos profundizar hacia dónde parecen apuntar las intervenciones del BID al plantear la necesidad de promover la inclusión de la “problemática indígena” en las políticas, proyectos y programas del mismo. Dichas publicaciones tienen un fuerte carácter prescriptivo y fueron realizadas por funcionarios del Banco o por consultores contratados por el mismo para producirlos.

Para ello, en primer lugar, tomaremos el trabajo titulado “Pueblos indígenas, recursos naturales y desarrollo con identidad: riesgos y oportunidades en tiempos de globalización” cuya autoría corresponde a Anne Deruyttere (2003), jefa de la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario del Departamento de Desarrollo Sostenible del BID.

Nos centraremos entonces, en ver cómo aparecen en el trabajo vinculadas las tres dimensiones mencionadas en su título: Pueblos Indígenas, recursos naturales y desarrollo con identidad.

Partiendo de que los Pueblos Indígenas son los “...herederos y los guardianes de un rico patrimonio cultural y natural...” y “reconociendo el alto grado de correlación entre la ubicación geográfica de áreas de alta ocupación indígena con las áreas de alta vulnerabilidad ecológica”, se establece “...la necesidad de combinar estrategias de desarrollo socioeconómico con identidad con estrategias de conservación biológica” (

necesarias para apoyar a los departamentos encargados de la preparación y ejecución de los proyectos en materia indígena.

Deruyttere 2003:1). Englobadas dichas estrategias como aporte a la búsqueda de soluciones a los “grandes desafíos que enfrenta el mundo” -esto es: cómo garantizar un nivel de vida adecuado a la gran mayoría de la población que hoy vive en situaciones inaceptables de pobreza, considerando las tasas de crecimiento demográfico y las presiones cada vez más fuertes sobre los recursos naturales y el equilibrio ecológico-, tales estrategias se proyectan como una necesidad que no sólo mejoraría los estándares de vida de los pueblos indígenas, sino también a la sociedad en su conjunto.

En ese sentido, la autora expresa una valoración hacia “las destrezas” que los Pueblos Indígenas adoptaron como “estrategias de sobrevivencia” ante condiciones de extrema adversidad y presión, pues:

“Esta elasticidad y capacidad de adaptación en condiciones adversas presenta para nuestra sociedad lecciones importantes que requieren de un respeto y de una voluntad de diálogo y aprendizaje de manejo”.

Así, los Pueblos Indígenas parecen constituirse en la vía de entrada para poder garantizar una entrada a espacios aún no del todo conquistados o bien, sus pautas culturales y conocimientos convertidos en “patrimonio” parecen transformarse en medios para otro fin: la conservación de la biodiversidad amenazada.

De este modo, reconociendo “...la relación estrecha que existe entre las zonas de alta biodiversidad y la ubicación geográfica de las comunidades indígenas” se señala:

“A pesar de los difíciles entornos naturales en los que viven y las crecientes presiones que sufren, los pueblos indígenas han logrado sobrevivir en zonas ecológicamente delicadas con limitada capacidad de carga para sostener una población numerosa. Muchos de estos pueblos tienen profundos conocimientos acerca del medio en que viven y de las diferentes especies de plantas y animales y han desarrollado técnicas sofisticadas para el aprovechamiento sostenible de estos recursos” (Op. Cit.: 4).

En este marco, el “desarrollo con identidad” apunta entonces a reconocer los esfuerzos que los Pueblos Indígenas han adoptado para gestionar su hábitat de manera sostenible, manifestando una apertura de escucha a las demandas indígenas que, frente a las presiones sobre sus territorios, exigen la conservación o restauración de sus medios naturales como condición previa para participar en proyectos de desarrollo.

Basándose en una revisión de las experiencias el trabajo de la autora alude explícitamente a los cambios de los nuevos dispositivos de intervención que el BID

busca implementar analizados anteriormente. En este punto, resulta pertinente citar los términos con los cuales se hace referencia a los mismos:

“En el pasado, los esfuerzos por mejorar la situación de los pueblos indígenas solían basarse en la idea de que, para beneficiarse con el desarrollo, dichos pueblos debían sacrificar su cultura e identidad y asimilarse o integrarse en la economía y la sociedad nacional. Además, el enfoque aplicado para lograr este objetivo solía ser paternalista y creaba dependencias de los gobiernos, las instituciones religiosas o las ONG.

Los esfuerzos desplegados en los últimos tiempos por atender a las necesidades y demandas específicas de los pueblos indígenas en el contexto de la reducción de la pobreza reflejan un cambio importante de concepción sobre la función que cumple la cultura en el desarrollo. La experiencia recogida en el BID... (ha) demostrado que el fortalecimiento de la identidad cultural y la promoción del desarrollo socioeconómico sostenible son objetivos que se refuerzan mutuamente en lugar de ser mutuamente excluyentes. Cuando los esfuerzos de desarrollo se basan en los valores locales, en las aspiraciones y en la organización social, la cultura se convierte en un activo en vez de un impedimento para el desarrollo. Por lo tanto, la población adopta más fácilmente los cambios que los sacará de la pobreza material” (op. cit: 8).

De allí el viraje de un modelo de desarrollo que, asentado en los factores culturales como capital social para el progreso, ya no se presenta “de arriba hacia abajo y desde afuera hacia dentro”, sino respetuoso de realidades específicas. En este aspecto cobra relevancia la realización de un “diagnóstico sociocultural” previo que no estaría enteramente en manos de los “expertos en materia de desarrollo”, sino donde participarían también activamente los propios interesados o afectados.¹⁵

El trabajo presenta también cuáles serían las “estrategias interculturales de conservación y desarrollo sostenible”, señalando como punto de partida que:

“Tal como para el ámbito económico se está vislumbrando una estrategia que articula la economía indígena a la economía de mercado, definiéndose un traslape entre las dos esferas en la cual se pueden desarrollar iniciativas de desarrollo que potencian las ventajas comparativas de la cultura indígena respondiendo a las demandas del mercado con una lógica de eficiencia y viabilidad económica, este mismo modelo intercultural podría concebirse para el ámbito de conservación y manejo sostenible de recursos naturales (op. cit.:9).”

De esta manera, se propone la creación de un espacio de “manejo ambiental intercultural” capaz de generar canales de diálogo con organizaciones y comunidades

¹⁵ Nos referiremos con más detalle a este punto cuando analicemos el próximo trabajo. Sólo aclararemos aquí que el “análisis de los interesados” se convierte en una condición necesaria que implica la participación de la comunidad para la identificación de subgrupos, la relación de poder entre ellos, así

indígenas mediante los cuales se pueda “negociar y lograr acuerdos en torno a los códigos de uso y ocupación de áreas de extrema fragilidad ecológica”. Ello implicaría poder canalizar en los proyectos la noción de que las estrategias ambientalmente sostenibles tienen que trabajar con la población asentada en las áreas de interés conservacionista. La alianza estratégica entre los intereses conservacionistas y los pueblos indígenas es considerada, entonces, fundamental para hacer frente a la debilidad de los procesos de vigilancia del Estado e imponer limitaciones a la usurpación de estas áreas por intereses empresariales privados de extracción para fines de lucro a corto plazo. Es en este sentido, que se manifiesta una aspiración a encontrar espacios donde los Pueblos Indígenas participen, “sin perjuicios de sus derechos ancestrales”, en iniciativas de co-manejo de áreas protegidas de uso y ocupación indígena.¹⁶

Desde esta perspectiva, podemos decir que el interés y el aumento significativo de proyectos focalizados con los pueblos indígenas quedan subsumidos en una preocupación que trasciende la cuestión indígena, siendo ésta el medio para otro fin.

En lo que sigue, abordaremos otro de los trabajos que complementa y amplía las ideas que acabamos de analizar y puede relacionarse con el proceso de consulta que el BID operacionalizó para definir La Política Operativa sobre Pueblos Indígenas y el Marco Estratégico para el Desarrollo Indígena.

Este trabajo realizado por Schwartz y Deruyttere (1996)¹⁷ se presenta como un “marco conceptual” para orientar los procedimientos y directrices de la “consulta comunitaria” para el personal del Banco, los organismos prestatarios y los interesados en general. Partiendo de analizar los términos “consulta”, “participación”, “comunidad” e “interesado”, el documento establece relaciones entre los mismos y con el concepto de “desarrollo sustentable”.

como para poder establecer hasta qué punto las organizaciones de la comunidad representan a los grupos interesados y pueden participar en el diseño y ejecución de los proyectos.

¹⁶ Con ello se hace referencia a la elaboración de planes de manejo territorial, zonificación, monitoreo y vigilancia, y al desarrollo de iniciativas económicas ambientalmente sostenibles, tal como la contratación de profesionales y técnicos indígenas en el manejo de áreas protegidas (guardabosques, guías ecoturísticos, planificadores del ordenamiento territorial, mapeadores, etc.).

¹⁷ Como ya indicamos, Anne Deruyttere es Jefe de Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario, mientras que Norman Schwartz, participó como coautor del trabajo en calidad de consultor del Instituto para la Antropología Aplicada. El artículo se titula “Consulta Comunitaria, desarrollo sostenible y el Banco Interamericano de Desarrollo”.

En este sentido se aclara que el énfasis está puesto en:

“... (1) la consulta comunitaria y no en el concepto más amplio de participación comunitaria, siendo la consulta una condición previa y necesaria para la participación efectiva; (2) la consulta con la comunidad meta del proyecto y no con todos los interesados en el mismo y (3) la consulta en el diseño del proyecto y no en la fase de definición de políticas o programación de proyectos a nivel de país” (Schwartz y Deruyttere 1996: 1).

La propuesta de implementar la “consulta comunitaria” apunta a invertir en “recursos humanos” capaces de maximizar los bienes de capital destinados a los proyectos o programas de desarrollo, pues “las transferencias de capital y tecnología impuestas de arriba a los países en desarrollo por lo general no han mitigado la pobreza y pueden exacerbar la desigualdad económica y la injusticia sociopolítica” (ibid).

El objetivo es configurar métodos idóneos a través de los cuales la población afectada pueda ser consultada sobre las prioridades y acciones a llevar a cabo en los proyectos de desarrollo y que la misma aumente su capacidad organizativa para hallar soluciones a los problemas que la aquejan. En el contexto de preparación de los proyectos de desarrollo, “consultar” no se restringe a informar, ni a obtener opiniones, significa “que la comunidad, los planificadores en los países prestatarios y, cuando proceda, el personal del organismo de crédito, *celebran un diálogo* donde las prioridades y las ideas de la comunidad ayudan a configurar los proyectos” (op.cit.: 5). Esta “celebración del diálogo” supone así una horizontalidad en las relaciones establecidas entre quienes son en definitiva los destinatarios del proyecto y quienes lo financian, obviando la correlación de fuerzas que se puedan generar en virtud del desigual poder de determinación de cada uno.

La consulta comunitaria es presentada como un proceso donde la comunidad receptora de la ayuda se convierte en “asociada”. Se supone que tal proceso habilita a la comunidad a configurar su propio destino. En este sentido, vista como medio destinado a generar “empowerment” (empoderamiento), se supone que aumenta la “gama de opciones” disponibles para la comunidad en relación a las acciones que la afectarán. (op. cit.: 8)

La consulta comunitaria parte de la idea de que “la comunidad tiene conocimientos especializados acerca de las dimensiones sociales y físicas de su propia situación”, y de que estos conocimientos especializados junto con los del personal

técnico de los organismos financiadores pueden retroalimentarse en proyectos de desarrollo “más eficaces y productivos”.

Desde esta perspectiva es interesante centrarse en la concepción de los “pobres” que manejan los mentores de futuros proyectos y en cómo se explica el fracaso de los programas destinados a la erradicación de la pobreza:

“Los actuales intentos de potenciar a las personas pobres hacen caso omiso del poder que sí tienen. Por ejemplo, los campesinos y residentes de barrios urbanos pobres pueden ejercer su poder de varias maneras. El problema radica en que su poder suele ser más negativo que positivo; el poder de no hacer en vez de hacer. (...) Entonces, la consulta comunitaria es una forma de responder al desafío de convertir la energía negativa en energía positiva.

La consulta comunitaria introduce nuevas realidades en la planificación del desarrollo y reta a los profesionales a que consideren cuestiones tan fundamentales como la definición de la pobreza y lo que significa potenciar a los pobres. Por ejemplo, los economistas pueden definir la pobreza como bajos ingresos o a menudo como bajo consumo....La consulta comunitaria modificará las opiniones de los economistas acerca de la realidad mediante la introducción **de otra serie de expertos sobre la pobreza: los pobres mismos.**” (énfasis propio, Schwartz y Deruyttere 1996: 8)

De dicha concepción y explicación se desprenden varias cuestiones relacionadas entre sí. En primer lugar, los pobres se convierten no sólo ya en responsables de su pobreza sino también y simultáneamente en “expertos” sobre la misma, recayendo en ellos una mayor responsabilización en la resolución de la exclusión. En definitiva, sin relacionarla a procesos económicos y políticos emergentes, ellos parecen re-crearla, ellos deberían saber como superarla.

Así, en segundo lugar, la consulta comunitaria que reconozca tal “expertise” puede “proporcionar muchos beneficios desde un punto de vista de los pobres mismos a costos monetarios relativamente bajos”. A tal punto, que la misma termina supeditándose a una lógica empresarial de costos y beneficios en tanto se sostiene:

“La consulta comunitaria resultará o podrá resultar eficaz en función de los costos, puesto que las cosas que los pobres desean tienen bajos costos monetarios y pueden producir altos beneficios. (...) la consulta comunitaria... no es sólo una forma tangible de potenciar a los pobres, sino que suele ser, aunque no inevitablemente, una manera de estirar los fondos disponibles para el desarrollo”. (op. cit.: 9)

Ligadas a estas dos cuestiones, y siguiendo la premisa de que “si vamos a dar más importancia a la realidad de los pobres, debemos tratar de conocerla mejor” (op. cit.: 8), se otorga un papel preponderante a los investigadores en terreno, especialmente

a los antropólogos sociales. La relevancia de tales investigaciones radica en, por un lado, su capacidad para identificar a los interesados, y por otro, en la posibilidad de realizar estudios socioculturales que reflejen las características de estos y sus prioridades.

La ventaja de estos trabajos realizados en terreno descansaría en la capacidad de revelar la estructura social no sólo haciendo preguntas directas a la gente acerca de ello, sino teniendo en cuenta que muchos de los principios subyacentes de la estructura social de esos grupos están incrustados en la práctica cultural sin que los miembros necesariamente los expresen. La investigación sociocultural en el terreno contribuiría a aumentar “las tasas de rendimiento económico” de los proyectos de desarrollo. De este modo tal requisito termina apuntando a la “eficacia” de los proyectos, pues en palabras textuales:

“Sin análisis sociocultural, la consulta comunitaria tiende a ser una simple retórica, y sin consulta comunitaria los proyectos de desarrollo sectorial y más estrechamente tecnocráticos tienden a ser ineficaces, inequitativos, con bajos índices de costo-beneficio de corta duración”. (op. cit.: 14)

Sin embargo, la intención de realizar estudios socioculturales no se reduce a “economizar los recursos tangibles”, sino también “economizar esfuerzos” destinados a la sostenibilidad de los proyectos. En ese sentido, la consulta apunta a “aumentar el compromiso” de los interesados, capaz de ir generando un sentimiento de “propiedad” con el proyecto. Todas cuestiones que conllevarían necesariamente a mejorar la capacidad de “gestión” de los pobres. De allí que se empiece, a partir de todas estas consideraciones, a proponer la “consulta comunitaria” como estrategia en la identificación y preparación de proyectos, como condición de asegurar una efectiva participación en la ejecución de los mismos (op. cit.: 23-24).

“Lo que hace que valga la pena es saber que la consulta comunitaria puede mejorar el rendimiento del proyecto y es una condición previa para el éxito de la participación comunitaria en el desarrollo, con todo lo que ello implica para aumentar la capacidad de gestión de los pobres, fortalecer a la sociedad civil y, a la larga obtener un resultado más fructífero del esfuerzo de desarrollo” (op. cit.: 25).

Dentro de esta perspectiva, puede inscribirse el plan de consulta efectuado con los Perfiles de la Política Operativa para Pueblos Indígenas y el Marco Estratégico de Desarrollo Indígena. Dicho proceso de construcción de borradores, que luego debían ser

aprobados por el Consejo Directivo del Banco, puede encuadrarse en lo que se ha denominado “cambios en la cultura institucional”. El BID, con objeto de institucionalizar estas prácticas de consulta, propone este tipo de trabajo que acabamos de analizar. El mismo se presenta como base para la elaboración de nuevos lineamientos que describan los métodos y técnicas de consulta comunitaria para capacitar al personal del Banco y a los equipos de ejecución de los proyectos. De este modo se propone tal redactar los:

“... (los) lineamientos que describan los métodos y las técnicas de consulta comunitaria para capacitar al personal del Banco, a los equipos de ejecución del proyecto en los países prestatarios. Tales lineamientos podrían enfocar las oportunidades, los riesgos y los costos de la consulta, así como el análisis de cómo, cuándo, y para qué tipo de proyecto es apropiado realizar las consultas comunitarias. Estas guías también podrán incluir breves resúmenes de estudios de caso en proyectos del Banco” (op- cit.: 25).

Así, si bien se determina que el conjunto de trabajos publicados no representa la posición oficial del Banco -a menos que se indique explícitamente lo contrario- los mismos parecen constituirse en una guía orientadora. Esto es, una especie de manual de instrucciones, donde -a través de títulos referentes a “riesgos” y “desafíos”, a “oportunidades” y “límites”, a “beneficios” y “obstáculos”- las sugerencias realizadas parecen convertirse en insumos del “buen hacer”.

En suma, creemos que el abordaje de ellos puede ser una vía promisorio para acercarse a la nueva configuración donde se entrecruzan políticas sociales y políticas de reconocimiento que recortan como sujeto destinatario al colectivo indígena. Mediante su análisis puede interpretarse en qué coordenadas se ubica a la “problemática indígena”. Ello es así porque, con estos insumos, el BID parecen querer transformarse en referentes capaz de jugar papeles significativos, tanto en la constitución de actores como en la orientación de sus prácticas. En este sentido el análisis de tales documentos es un paso en el camino de desentrañar las relaciones entre organismos multilaterales de crédito, Pueblos Indígenas y Estados Nacionales.

En el próximo capítulo, el último, trataremos de sacar algunas conclusiones relativas a las cuestiones que fueron planteadas en los capítulos anteriores. La idea es trabajar en los puntos de conexión entre ellos, en su intertextualidad, ligando las tres esferas que intentamos abordar: reconocimiento jurídico de derechos colectivos

específicos, contracción de derechos sociales económicos generales y nuevos regímenes de ciudadanía resultantes de esta ecuación.

Capítulo 6

Consideraciones finales

I. La pertinencia del enfoque teórico-metodológico

Antes de abocarnos de lleno a la articulación entre los planteos que presentamos en cada uno de los capítulos, nos gustaría evaluar brevemente la pertinencia del enfoque teórico-metodológico con el que hemos trabajado.

Como indicáramos al comienzo de nuestro recorrido, el propósito del trabajo estaba centrado en analizar algunos de los lineamientos que guían las políticas públicas dirigidas al colectivo indígena en el contexto neoliberal vigente. Ello nos remitía a formularnos una serie de interrogantes acerca del tipo de reconocimiento promovido, sus bases de partida y los términos en que éste era planteado, como así también a preguntarnos, qué lecturas se realizaban de los marcos jurídicos existentes y cómo los mismos entraban a jugar en las argumentaciones de los programas seleccionados.

La determinación de tal propósito nos llevaba, entonces, a abordar los procesos de construcción de los programas según adquiriesen estado público, focalizando en los supuestos y representaciones que definen y recortan tanto a los “sujetos” destinatarios como a los “problemas” que se pretenden subsanar. Dicha dirección se fundamentaba en que la progresiva constitución de los programas va organizando tanto los límites del debate -qué es objeto de discusión-, como también quién es y quién no es merecedor de la intervención social, demarcando las condiciones de tal merecimiento.

En este sentido, abordar la conformación de los programas se constituía en la vía por la cual era posible ver cómo la cuestión indígena se particularizaba en problemas sociales concretos sobre los que se disponía intervenir. Nuestra mirada se orientaba a poner en relieve las tomas de posición, los recursos movilizados y las estrategias de quienes delimitaban el objeto de planificación e intervención. Asimismo considerábamos, como aporte necesario, incorporar otro tipo de producciones vinculadas a la construcción de políticas públicas. Esto es, los documentos publicados

por las agencias multilaterales de crédito,¹ en tanto los mismos también han ido acompañando el rumbo, instaurando sentidos y construyendo escenarios desde donde abordar la trama entre “políticas de reconocimiento” y “políticas sociales”.

Trabajar desde esa perspectiva implicó el desafío adicional de construir nuestro “campo”. Un campo cuyas particularidades venían signadas por la posibilidad de plantear vías alternativas de acceso a la información que nos permitiesen la construcción del corpus empírico mediante una modalidad diferente al “típico trabajo de campo”.

La tarea no era sencilla, debíamos tomar una serie de decisiones teórico-metodológicas adecuadas a los propósitos de nuestro trabajo. Un trabajo que pretendía dar cuenta del sentido práctico, las premisas, los esquemas de percepción y comprensión que se expresan en los programas sociales y en los documentos a través de los cuales se van fijando los parámetros de la acción. El tema era cómo poder ir relevando tales cuestiones sin poder mantener un “contacto directo” y sistemático con los políticos, funcionarios, expertos, técnicos involucrados en la construcción de los mismos. De allí el planteo de poder ir constituyendo nuestro corpus empírico con el universo de declaraciones públicas que los políticos, funcionarios, expertos iban dirigiendo a distintos interlocutores, a través de mensajes específicos, y en contextos coyunturales diversos. Tal era la vía por la cual se hacía factible acercarnos al proceso de producción de argumentos y definiciones que guían las políticas que tienen como destinatario al colectivo indígena. Con estos puntos de partida, se tornaba posible comenzar un trabajo destinado a analizar las relaciones entre políticas de reconocimiento, nuevas modalidades de implementación de políticas sociales y las nociones de ciudadanía vinculadas a ambas cuestiones.

Creemos que las elaboraciones presentadas en el recorrido de nuestro trabajo buscaron confrontarse con las ideas constitutivas de una experiencia social, mediante la construcción (inevitablemente cargada de teoría) de referentes empíricos, de acuerdo a las estrategias planteadas en nuestro marco teórico- metodológico.² Un marco teórico-metodológico que intentamos mostrar como válido y viable para de-construir el trabajo de producción de los problemas oficiales, atendiendo al cuerpo de problemas que se

¹ En nuestro caso, como ya abordamos en el capítulo anterior, tomamos los publicados por el BID.

² No obstante, queremos aclarar que el análisis realizado es sólo un paso en vistas de poder encarar, a futuro, un trabajo destinado a abordar las repercusiones y redefiniciones que estas representaciones y lineamientos tengan en la conformación de la experiencia de otros actores sociales. Lo cual, sin duda, contribuiría a re-pensar y enriquecer estos puntos de partida ofrecidos.

consideran legítimos, dignos de ser discutidos, publicados y difundidos (Bourdieu 1995). Más allá de estas premisas orientadoras, hemos procurado dar cuenta de una visión del Estado—de algunos de sus agentes y agencias—en acción, inserto en un proceso social, atendiendo a las sucesivas tomas de posición mediante el rastreo de distintos pronunciamientos. Nos ha interesado advertir el impacto de procesos de gubernamentalización de cuño liberal, pero en el camino, no hemos dejado de prestar atención a marcas de procesos de mayor duración que hacen a la historia de constitución y estilos del Estado argentino al respecto. Pasemos entonces, ahora sí, a nuestras principales conclusiones a partir del análisis del caso.

En términos generales, puede encontrarse en los pronunciamientos estatales ciertas representaciones comunes que, a su vez, guardan alguna familiaridad con las concepciones elaboradas por otras agencias sociales (específicamente, organismos internacionales de crédito). En este sentido, aún tratándose de programas y producciones independientes, es posible advertir cierta conceptualización de “lo indígena” que se ha ido sedimentando y se va re-actualizando a la hora de articular las modalidades de intervención.

Así, si bien cada capítulo puede pensarse como una unidad analítica en sí misma, nos queda ahora el desafío de encarar el trazado de algunas interconexiones entre ellos. En el próximo apartado intentaremos dar cuenta de ciertos puntos de común en los planteos vinculados a la formulación de cada programa. Pues a pesar de que cada uno responde a un contexto de enunciación particular, como ya expresamos, pueden encontrarse algunas referencias constantes factibles de encuadrarse dentro de una racionalidad política más o menos compartida.

II. Un análisis en clave comparativa.

Hasta el momento hemos abordado las formulaciones y expresiones relativas a cada programa en sí mismas, tratando de desentrañar cuáles eran las representaciones constitutivas y su significación a partir de las vinculaciones entre ellas establecidas.

Sin embargo, a pesar de que cada producción de argumentos y definiciones tiene su contexto de referencia propio, podemos establecer la existencia de ciertas cuestiones comunes entre sí. De modo que, en la determinación de los programas analizados, es

viable señalar algunas convergencias significativas, pero también matices relacionados con el proceso constitutivo de cada programa.

Ahora bien, antes de pasar a establecer las convergencias y matices entre los programas trabajados, es preciso entender su emergencia como un punto de inflexión en tanto, abierto el proceso de reconocimiento de los derechos indígenas, ellos se encuadran dentro de la necesidad de hacer algo al respecto. Cada una de las propuestas parece aludir a una especie de punto sin retorno, en lo que hace a la preocupación por incorporar en la agenda de gobierno, de alguna forma, la cuestión indígena. De modo que llegados a este punto ya no es posible o tan sencillo, para las distintas agencias estatales, optar por la simple omisión o negación del colectivo indígena que predominó en épocas previas. En este sentido, los programas aquí analizados pueden justamente interpretarse como sucesivos intentos de ubicar el reconocimiento indígena en un lugar de la gestión.

Así, aún cuando los dos programas responden a génesis distintas, ambos acaban creando enclaves de reconocimiento en el marco de una política social neoasistencialista, bajo la idea de que es impostergable pronunciarse al respecto y debe darse de alguna manera cumplimiento a los compromisos asumidos jurídicamente. Por génesis distintas específicamente aludimos a que uno -el ANAHI- se gesta como programa dirigido a los pueblos indígenas, enmarcándose luego en los lineamientos generales del Marco Estratégico para la Salud de los Argentinos, mientras que el otro busca adecuar dentro de una iniciativa supuestamente universal (el Plan Jefes y Jefas de Hogar) la especificidad de la ciudadanía indígena.

En este marco, podemos decir que, en conjunto, las producciones que hemos abordado nos remiten, por un lado, a cierta “visibilidad indígena” ligada a la correlación que se establece entre el nivel de pobreza y lo étnico; y por otro lado, a la emergencia de programas que desagregan al colectivo indígena como objeto de intervención, buscándole una nueva topología o localización en el campo de los “problemas públicos”.

Estos aspectos se encuentran reflejados no sólo en los argumentos que explican la particular atención hacia lo indígena, sino también en los fines últimos explícitamente determinados en los dos programas. En este sentido, lo significativo es que, aún dando origen a dos estrategias inversas, no obstante, ambos comparten un mismo objetivo: la

extensión de las prestaciones básicas a las que accedería el “común” de la población. Así, vale insistir en que, si bien con el ANAHI se trataba de crear un programa específico, fundado en el reconocimiento de los “derechos indígenas”, capaz de garantizar la atención primaria de la salud, con el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados también se apelaría a derechos particulares, pero para incorporar al colectivo indígena dentro de un programa investido de “universalidad” destinado a la satisfacción de las “Necesidades Básicas”.

De este modo sendos programas, apelando al derecho indígena, parecen animados por una misma racionalidad limitada, en definitiva, a encontrar formas pasibles de extender cierta ciudadanía—ciertas prestaciones a las que está habilitada la ciudadanía “tipo”—a un sector de la población que difícilmente es alcanzado por ella.

Tanto en las argumentaciones de uno como de otro programa, es posible encontrar la combinación de dos figuras en principio antagónicas: el “sujeto vulnerable” y el “sujeto de derecho”, dando como resultado la construcción del indígena como un “pobre especial”.³ Este carácter paradójico de los programas, que determina su “asistencia” a partir de reconocer derechos, es el que instaura la subsunción del colectivo indígena mediante mediaciones más complejas. Nos referimos a que, con esa modalidad de subsunción deja de concebirse al indígena como sujeto totalmente pasivo para promoverse un involucramiento “más activo”. De allí que, configurando la condición de “pobre especial”, tenga lugar el despliegue de una serie de argumentos proclives a otorgar una valorización “positiva” de las pautas culturales, a crear modalidades prácticas de consulta y participación, a promover el desarrollo poniendo el acento en la construcción de lazos asociativos como, así también, en la atención de las percepciones y los valores “propios” de los grupos. No obstante, cada programa lo hará a su manera. Por ejemplo, podemos encontrar que en el caso del ANAHI, se configure al agente sanitario indígena como “facilitador cultural”, reconociéndosele capacidades y facultades para “quebrar las pautas culturales que impiden el acceso a la universalidad de las prestaciones”. Asimismo, en el Programa Jefes/as de Hogar Desocupados podemos advertir cómo, a partir del reconocimiento de los Pueblos Indígenas como

³ Un “pobre especial” que, en ocasiones, es factible de ser asistido por políticas específicas mediante el uso retórico del derecho -ANAHI - o que, en otras circunstancias, es asistible a través de políticas generales -Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados- reforzando una idea de universalidad capaz de alojar en su interior “la diferencia”.

entidades preexistentes, se habilita la creación de consejos consultivos indígenas, quedando la participación indígena circunscripta e involucrada en un programa de asistencia.

Esto es, si bien ambos programas construyen la figura del indígena como un sujeto "activo", cabe aclarar que en cada programa tiene un tinte diferente. Pues, mientras que en el ANAHI la participación del indígena aparece como posibilidad para garantizar un piso de atención que el Estado no puede brindar por sí mismo, si no es recurriendo al agente sanitario como "facilitador intercultural"; en el Programa Jefes/as de Hogar la participación aparece más bien como un intento de crear un espacio de acción destinado a interpretar los propios intereses y aspiraciones indígenas. En este sentido, si en el primer caso la participación aparece ligada fundamentalmente a facilitar la llegada del Estado y asociada específicamente con los intereses de éste, en el segundo programa queda la sensación de que la participación se desplaza un poco más. Allí, mediante Consejos Consultivos Indígenas, la participación se presenta como una instancia colegiada para que los indígenas puedan tomar "sus propias decisiones" en un programa que, si bien es de alcance general, se muestra respetuoso de las particularidades de los grupos que pretende atender. Con ello parecería querer reforzarse el supuesto carácter autónomo que tendría allí la participación indígena.

Más allá de estos puntos de acercamiento y distanciamiento en los programas, podemos señalar otro conjunto de aspectos compartidos formulados a propósito de mejorar la "calidad" y la correspondencia de sus intervenciones a "realidades variadas". Como vimos, la preocupación latente por definir las iniciativas en el marco de la eficacia y eficiencia está presente en ambos programas. De allí los distintos artificios en la redefinición de las tareas del Estado, que van desde la reasignación de partidas presupuestarias, con la finalidad de "evitar superposiciones" y racionalizar el gasto - ANAHI y el Programa Jefes/as-, hasta la apelación de la sociedad civil como órgano de fiscalización de la transparencia y eficiencia (sólo Plan Jefes y Jefas). Desde esta perspectiva, las estrategias de los dos programas analizados también apuntan a que sean los mismos beneficiarios los que conduzcan la implementación de los proyectos, presentando tal requisito como garantía de que obtengan lo que necesitan.

Es en esta línea que ambos, de una u otra manera, expresan la idea de generar iniciativas con el objeto de lograr una mayor pertinencia acorde a "las especificidades y

demandas de los Pueblos Indígenas”. Lo interesante aquí es cómo en uno y otro programa emergen—aunque remozadas—viejas concepciones a medida que ellos van articulando, de acuerdo a su coyuntura y acentos particulares, axiomas de diferentes épocas. En este sentido, podemos decir que tomar en cuenta las especificidades de los Pueblos Indígenas para lograr su inclusión no es en sí algo novedoso. La génesis de tal consideración nos remite al Congreso de Pátzcuaro de fines de los años 1930s, y puede rastrearse en la base de los proyectos de integracionismo estatal que acompañan los impulsos desarrollistas de los años 1950s y 1960s. Lo sugerente ahora es que la ponderación de las pautas culturales viene de la mano del principio de subsidiaridad del Estado. De allí que la “potencialidad” de las pautas culturales indígenas como mecanismo integrador se refuerce paralelamente al encubrimiento del desplazamiento y desatención del Estado en ciertas áreas. Así, en este contexto, tal como el ANAHI lo fundamenta, tales pautas aparecen como la oportunidad de extender “respetuosamente” aquellos servicios básicos que de ninguna otra manera el Estado está dispuesto a acercar.

Por otra parte, en Argentina, fundamentar esos programas para los indígenas en base a la idea de que son “los pobres más pobres” o “los más pobres entre los pobres” resuena al menos desde la incorporación peronista de mediados del siglo XX. Pero, si entonces, la “especificidad” leída en términos culturales era subvaluada, constituyéndose en la causa que explicaba su atraso en relación a los otros conciudadanos pobres, ahora esa “especificidad” emerge sobrevaluada como medio de superación de la pobreza. Lo significativo es que las pautas culturales, concebidas en su momento como incapaces de generar “ciudadanía”, comienzan a ser “rescatadas” en tanto soporte en donde hacer recaer “la inclusión” de los indígenas. De allí que se argumente la participación indígena como requisito indispensable en programas que se muestran dispuestos a receptar el aporte de los mismos.

Podemos decir que nos hallamos ante la conformación de una agenda parcialmente novedosa, donde la “cuestión indígena” comienza a estar re-dimensionada con parámetros destinados a distinguir “la pluralidad de la pobreza” y a actuar en consecuencia. La pobreza aparece como “carácter inherente” al colectivo indígena, convirtiéndose en un aspecto incuestionable y evidente, frente a lo cual lo “único” que cabe hacer es arbitrar mecanismos que den cierta distintividad vinculada al discurso del

derecho, aunque en base a mecanismos asistenciales etiquetados ahora como participativos.

No obstante, si bien ambos programas manejan una retórica similar en torno a la idea de externalidad de lo indígena respecto de los “otros pobres”, la dilución de su particularidad mediante los dispositivos asistenciales es diferente en cada caso. Mientras que en el ANHAI la figura del indígena como vulnerable y sujeto de derecho habilita la posibilidad de convertirlo en un ciudadano pleno sólo a condición de crear un programa específico, en el Programa Jefes/as de Hogar tal yuxtaposición opera, frente a la crisis y los cuestionamientos posteriores, como posibilidad de “una inclusión sin precedentes”, destinada a extender una ciudadanía denegada, a través de una política de carácter “masivo”. De este modo, si el ANAHI supone la necesidad de desagregación de la población indígena, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados remarca el carácter extensivo de la pobreza a la que hay que atender, aunque haciendo lugar a una especie de ciudadanía diferenciada por sus derechos especiales.

Como vimos, muchas de las ideas y argumentaciones analizadas en los programas seleccionados se encuentran también, de alguna manera, presentes en los planteos que el BID realiza respecto a su intención de precisar y profundizar las orientaciones estratégicas para con los Pueblos Indígenas. La readecuación de sus marcos operativos y los documentos publicados que hemos trabajado dan cuenta de la proyección que ha adquirido la cuestión indígena dentro de las agencias multilaterales de crédito. Una proyección que también parte de relacionar dos variables: lo “étnico” y “nivel de pobreza”, dando como resultado la necesidad de “fomentar el desarrollo con identidad”. Alcanzar dicho objetivo para el BID implica invertir en proyectos destinados a la población indígena que potencien el “capital social” y otorguen un papel protagónico a las organizaciones y comunidades indígenas, en función del “descubrimiento del rico patrimonio cultural y natural” que éstas poseen.

Quizás aquí lo singular es que dichas intervenciones parecen apuntar más a crear condiciones de posibilidad de una “ciudadanía diferenciada”, que a la extensión de una “ciudadanía compartida” que no llega sin embargo a todos por igual. Pues se trata de resaltar una “distintividad” que haga valer la “condición indígena”, ya sea como posibilidad de alentar esos “nichos de mercado” donde la “diversidad” pasa a ser un bien de consumo, ya sea como medio para preservar el medio ambiente, en tanto el

colectivo indígena se convierte en garantía de “conservación ecológica” por -valga la redundancia- naturaleza. Se trata entonces de reconocimientos programáticos que apuntan más a generar *categorías* de ciudadanos como colectividades que representan y defienden intereses particulares, irreductibles a las aspiraciones individuales de los ciudadanos comunes. A diferencia de los programas locales analizados, la procuración y los móviles de este discurso, que también conceptualiza al indígena como “sujeto activo”, no tienen como horizonte borrar los límites que separan al “ciudadano pleno” del “nacional con derechos limitados”, esto es el “ciudadano de segunda clase”. Tales pronunciamientos no están incentivados por la búsqueda de propuestas encaminadas a generar algún sentido de pertenencia a un colectivo más amplio, como sí lo pueden estar las agencias estatales nacionales.⁴

En este sentido, lo sugerente es que, si bien puede encontrarse cierta interdiscursividad entre las formas de concebir lo indígena en los planteos locales y los transnacionales, cada uno de los aspectos comunes señalados aparecen redimensionados de acuerdo a las propias preocupaciones que motivan las iniciativas que hemos trabajado.

Puntualmente, en los programas locales la adopción de este lenguaje actualizado parece estar supeditado al mandato de extender la ciudadanía mediante la accesibilidad de las prestaciones básicas. En un contexto donde ya no es posible abiertamente la “negación de las diferencias”, el problema desde las agencias estatales se circunscribe a la configuración de mecanismos que, por un lado, parezcan reconocer intereses particulares y, por otro lado, logren ciertos mínimos de integración capaces conjurar la progresiva fragmentación derivada de las sucesivas “crisis” que han afectado al país. La preocupación latente en los programas se dirige a convertir esa “distintividad” en un recurso que habilite al colectivo indígena hacia “su propia integración”.

De este modo, si bien asistimos a una suerte de campo discursivo compartido, no puede perderse de vista que tales representaciones sociales de lo indígena son puestas en circulación dando lugar a texturas particulares según el momento en que se ponen en juego.

⁴ Todo lo contrario; como contracara de los “discursos domésticos”, los pronunciamientos de las agencias transnacionales apuntan a presentar la defensa de los derechos indígenas como una cuestión que debe trascender los límites nacionales, convirtiéndola a la misma en “interés de la humanidad”. Interés que, así caracterizado, procura desmarcar el lugar desde donde tal discurso es enunciado.

Volviendo, entonces, a los programas trabajados, la atención que éstos dispensan al colectivo indígena no puede dejar de relacionarse con el proceso que fue abriendo una brecha insalvable en términos de desigualdades absolutas. En dicho marco, parece haber sido necesario reducir esas distancias mediante iniciativas que apelasen a las diferencias, pero sin pensarlas irreductibles, de modo tal que fueran pasibles de ponerlas a jugar en la construcción de una “ciudadanía compartida”. Una ciudadanía que—más claramente en el Plan Jefes y Jefas--no sólo es planteada en términos de satisfacción de “necesidades básicas”, sino que además concibe al sujeto como un “accionista”, inserto socialmente sólo a condición de que pueda hacerse cargo de “su” propio destino. De esta manera si, por un lado, en los discursos locales analizados se apela a los indígenas como “los más pobres entre los pobres”, reconociéndolos sumidos en una pobreza absoluta, por otro lado, ese sentido es matizado al reconsiderarse los recursos organizativos o capacidades que éstos tendrían. De allí la ponderación de su “pobreza relativa” y la posibilidad de autoresponsabilizarlos en la consecución de su subsistencia.

Sin embargo ambos programas presentan, en relación a la forma de plantear la gestión de estos recursos organizativos indígenas, otros matices. En tanto en el ANAHI la idea de que el indígena actúe por el Estado aparece de una manera más visible y unidireccional, en el Programa Jefas y Jefes de Hogar la retórica de participación se acerca más a la del BID. Allí, la misma es concebida como instancia que convierte al colectivo indígena en una especie de socio en la “co-producción” de propuestas. En calidad de tal, el colectivo indígena aportaría información confiable en la identificación de “sus propias necesidades y expectativas”. Quizás la mayor permeabilidad del Jefes/as de Hogar al discurso del BID pueda pensarse como estrategia destinada a poner en consonancia sus criterios con los de las agencias multilaterales, a fin de conseguir más fácilmente financiación externa en un momento crítico de la economía local. Tales giros respecto a la presentación del programa como transparente, puesto al control de la sociedad civil, muy participativo y cercano en la satisfacción de las necesidades básicas, pueden ser interpretados asimismo como signos de confiabilidad hacia la consecución de recursos.

Ahora bien, más allá de los acentos y del contexto donde estas nociones son expresadas, lo que nos interesa señalar es que el carácter de la interpelación a lo indígena, adoptado por ambos programas, no constituye ya un estado de excepción.

Podemos decir que nos encontramos frente a la conformación de una especie de lenguaje común propositivo, presente tanto en los discursos domésticos como en los de las agencias que trabajan multilateralmente. Vistos estos discursos en conjunto, es posible pensar en la conformación de una tendencia que vuelve a calibrar conceptos como “derechos especiales”, “participación”, “pautas culturales”, “organización comunitaria” y “desarrollo”, y que va repercutiendo en el diseño y gestión de los programas pensados para indígenas a nivel estatal o multilateral. Nos interesa señalar que, a un tiempo ya de la consolidación de los derechos indígenas en el marco jurídico, estamos en condiciones de dar cuenta de cómo este proceso de reconocimiento entreteje una concepción del indígena más o menos compartida. Ésta implica formas de interpelación que construyen a su interlocutor como un sujeto activo, lo cual se concreta en programas e iniciativas diversas.

En este sentido, dichas formas de interpelación pueden verse como parte de la gubernamentalidad neoliberal, tal como la hemos definido al comienzo de nuestro trabajo, donde se renuevan las formas de conducir la conducta de los grupos.

A partir de las consideraciones aquí señaladas, quizás resulte iluminador comprender la emergencia de estos discursos y programas como intentos de abrazar la inevitabilidad de las diferencias internas, ante la ya insoslayable irrupción de grupos sociales a los que es necesario ubicar en un lugar preciso.

Podemos así interpretar la conformación de programas que yuxtaponen el lenguaje del derecho con los dispositivos de asistencia para grupos vulnerables como estrategias destinadas a alojar esas “diferencias internas” irreductibles. Estrategias que pueden definirse como “prácticas de canibalismo social” que, por un lado, engullen “las diferencias” al tiempo que las vomitan y expulsan (Young 2001).

En este sentido, es posible sostener que no estamos frente a un proceso de simple exclusión a partir de “invisibilización indígena” como los estados integracionistas de la segunda mitad del siglo XX. Asistimos más bien a un proceso bulímico de inclusión y exclusión que opera en Argentina mediante la incorporación del colectivo indígena a programas de carácter neoasistencial. Si bien en dichos programas se apela al reconocimiento de derechos colectivos, se trata de iniciativas que confinan a la población indígena a una posición subordinada en el acceso de recursos, perpetuando las desigualdades existentes, pues ambas iniciativas se encuadran en políticas muy

limitadas de redistribución de la riqueza. De allí que las distintas formulaciones vayan creando esa profusa línea de estar “adentro” y “afuera” en un mismo momento, en tanto que al tiempo de “privilegiar las diferencias”, generan las condiciones que refuerzan el carácter de exclusión.

Retomando el planteo de los Comaroff (2002), podemos señalar que tales discursos constitutivos de programas o iniciativas estatales emergen claramente como signos de una transfiguración donde ya se ha dejado atrás el sentido de pertenencia a una comunidad homogéneamente imaginada, para concebir la diferencia como cuestión endémica. Dentro de este paradigma es necesario construir una nueva ordenación que se rehúsa a “absorber” las diferencias por negación, pues ahora puede intentarlo echando mano a identidades y derechos diversamente constituidos. De modo que los programas centrados en las diferencias y asociados a la atención de la vulnerabilidad parecen destinados a conjurar las ansiedades de aquellos dislocamientos originados en la irrupción de grupos cuyas políticas de reconocimiento reclaman la efectivización de políticas de redistribución.

Sin embargo, tal tensión intenta aparecer -al menos en Argentina- disimulada en intervenciones que terminan digiriendo tales reivindicaciones en términos “culturales”, reconociendo las “diferencias” en el marco de programas compensatorios. En consonancia, los reclamos que no encajan dentro del horizonte fijado por los programas neoasistenciales son expulsados, “vomitados” como un exceso no digerible, ya sea mostrando tales demandas como un envilecimiento del “otro” (que se piensa incompetente para acceder en igualdad de condiciones) o bien proyectando en los mismos sujetos las causas de la exclusión. En este caso, si volviesen a recrearse las condiciones de vulnerabilidad, sería ya porque los indígenas no se ordenan consecuentemente en los programas que para ellos se crean o adecuan.

Hasta aquí, entonces, hemos intentado dar cuenta de algunos de los lineamientos que estarían en la base de los discursos de quienes tienen la capacidad de hegemonizar la dirección de las intervenciones en materia indígena. Creímos posible realizar este trabajo reconstruyendo progresivamente la configuración de los programas a través de distintos tipos de expresiones públicas. Consideramos este paso sólo como un avance para acercarnos a entender e historizar la configuración desde donde se operativiza el entrecruzamiento de políticas de reconocimiento y políticas sociales. La idea era

intentar un seguimiento a través de dos programas concretos e incorporar otros discursos relacionados con la producción de representaciones y concepciones con que se piensa la elaboración de programas y proyectos.

Queda el desafío de encarar cómo tales configuraciones repercuten en las subjetividades de los destinatarios, para volver sobre los pasos dados y recomponer el complejo entramado de relaciones que ello supone. Este trabajo sólo pretende ser el punto de partida de un largo camino que dé cuenta de cómo el quiebre de los canales distributivos tradicionales y la apertura de cuestiones relativas al reconocimiento - mediante políticas de "identidad"- van creando una topografía política, ideológica y económica destinada a convertirse en el centro de complejos procesos políticos.

FUENTES DOCUMENTALES.

Capítulo 3: “Políticas de reconocimiento y Políticas Sociales”.

- *Clarín*, 19/07/2000 : “El gobierno puso en marcha su plan contra la pobreza”. Sección: Política, pág. 8. Año LV, N° 19.571. Buenos Aires.
 - *Clarín*, 22/07/2000: “Liberan 200 millones y los suman al área social”. Sección: Política, pág. 3. Año LV, N° 19.571. Buenos Aires.
 - *Clarín*, 26/07/2000: “Plan de asistencia sanitaria para 500 mil indígenas: una inversión superior al millón y medio de pesos”. Sección: Información General, pág. 44. Año LV, N° 19.578. Buenos Aires.
 - Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de La Nación “Estudios e Investigaciones N° 11: La Emergencia Pública Alimentaria, Sanitaria y Ocupacional”. Departamento de Estudios Sociales, Enero de 2003. Disponible en <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/documentos/EI0130203-1.1.pdf>
- Encuentro Parlamentario “Participación Indígena en Políticas de salud, educación y Tierras”, Comisión de Población del Senado de *La Nación*, Octubre 2002. Documento electrónico, <http://www.radicales.ucr.ar/morales/notas.php?NOTA163>, acceso octubre 1, 2002.
- H. Cámara de Diputados de La Nación, Proyecto de Declaración N° 2796/02, “Disponer la urgente remisión de las partidas correspondientes al Plan Árbol II y ANAHI a las jurisdicciones correspondientes”. EXP-DIP 2796-D-02, *Trámite Parlamentario N° 59*. Publicación 28/05/02.
 - H. Cámara de Diputados de La Nación, Proyecto de Declaración N° 2993/02, “Disponer las medidas conducentes a dar continuidad al Programa Nacional de Lucha contra el Cólera - Árbol II y ANAHI- en la provincia de Salta”. EXP-DIP 2993-D-02. *Trámite Parlamentario N° 63*. Publicación 03/06/02.
 - H. Cámara de Diputados de La Nación, Proyecto de Declaración N° 4439/02 “Solicitar al Poder Ejecutivo Nacional, a través del ministerio de economía y organismos competentes que instrumenten con carácter de muy urgente los mecanismos necesarios a fin de cumplir con el pago de la orden numero 794/02, equivalente a dos meses de sueldo del contrato establecido entre *La Nación* y la provincia de Salta referido al Convenio Cólera -ANAHI”, EXP-DIP 4439-D-02, *Trámite Parlamentario N° 100*. Publicación 26/07/02
 - Informe N° 57 del Jefe de Gabinete de Ministros a la Honorable Cámara de Senadores de La Nación (Dr. Alberto A Fernández), Junio de 2003. Documento electrónico:

http://www.enlaceparlamentario.gov.ar/informe/INF_57/INFORME_57_Senadores.pdf, acceso Diciembre 16, 2004.

- *La Nación* 20/07/2000: "El gobierno lanzó un plan para atender a 25.000 familias pobres". Sección: Política, pág. 8. Año 131 N° 46.244. Buenos Aires.

- *La Nación* 26/07/2000: "Plan de ayuda para aborígenes: beneficiará a una 500 mil personas". Sección: Política, pág. 9. Año 131 N° 46.251. Buenos Aires.

- Ley N° 23.302 "Ley sobre Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes". Publicación en Boletín Oficial 12/11/1985.

- Ley N° 25.561 "Ley de Emergencia Pública en Materia Social, Económica y Administrativa". Publicación en Boletín Oficial 07/01/2002.

- Ministerio de Trabajo y Formación de Recursos Humanos, Resolución N° 23 : "Programa de Emergencia Laboral", Diciembre de 1999. M.S.

- Ministerio de Salud, Documento ANAHI: Programa de Apoyo Nacional de Acciones Humanitarias para las Poblaciones Indígenas, Buenos Aires, 2000.

- Ministerio de Salud, Informe de Gestión del Ministerio de Salud 2002, enero de 2003. Documento electrónico: <http://www.msal.gov.ar/htm/site/pdf/gestion2002.pdf>, acceso Diciembre 1, 2003.

- Ministerio de Salud, Memorias año 2001. Documento electrónico, <http://www.msal.gog.ar/htm/site/pdf/memoria2001.pdf>, acceso Diciembre 1, 2003.

- Ministerio de Salud, Resolución Ministerial N° 472, Expte: N° 2002-19261/99-0. Buenos Aires, 14 de Junio de 2000.

- *Página 12* 26/07/2000: "Un plan para llevar salud a medio millón de aborígenes en el país". Sección: Sociedad, pág.16. Año 1, N° 4190. Buenos Aires.

- Presidencia de La Nación, Decreto 455/2000: "Marco Estratégico-Político para la Salud de los Argentinos". Buenos Aires, 8 Junio de 2000. Documento electrónico, <http://www.infoleg.mecon.gov.ar/txtnorma/63270.htm>, acceso Junio 4, 2002.

- Revista "A su Salud" de la Organización Panamericana de Salud, N° 3, Octubre-Noviembre de 2003, Documento electrónico, <http://www.ops.org.ar/Files/ASUSALUD%20n%C2%BA.pdf>, acceso Diciembre 1, 2003.

- Senado de La Nación, Proyecto de Comunicación N° 0907/02: "Continuidad del Programa Nacional de Acciones Humanitarias para las Poblaciones Indígenas". EXP-SEN 0907-S-02, *Diario de Asuntos Entrados* N° 106. Publicación 22/05/02.

- Senado de La Nación, Proyecto de Comunicación N° 2799/02: "El Programa de Apoyo Nacional de Acciones Humanitarias para las Poblaciones Indígenas (ANAHI 2000/2004)". EXP-SEN: 2799-S-02, *Diario de Asuntos Entrados* N° 292. Publicación 24/10/02.

- Senado de La Nación, Proyecto de Declaración N° 0796/03: "Implementar, en el marco del Programa "Remediar", la entrega de medicamentos esenciales, en forma directa, a todas las comunidades indígenas asentadas en el territorio nacional". EXP-SEN : 0796-S-03, *Diario de Asuntos Entrados* N° 52. Publicación 12/05/03.

Capítulo 4: El Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados.

Clarín, 14/01/02 "El gobierno lanza junto con la Iglesia la concertación social". Sección: Política, pág 15. Año LVII, N° 20.110, Buenos Aires.

Clarín, 15/01/02 "Con apoyo de la Iglesia, Duhalde convocó a la concertación social". Sección: Política, pág. 8. Año LVII, N° 20.111, Buenos Aires.

Clarín, 16/01/02 "La concertación comienza con las tres centrales sindicales". Sección: Política Económica, pág. 18. Año LVII, N° 20.112, Buenos Aires.

Clarín 21/01/02 "En busca de la concertación: Una agenda nutrida para el diálogo". Disponible en <http://www.clarin.com/diario/2002/01/21/p-338218.htm>, acceso Diciembre 1, 2003.

Clarín, 30/01/02 "Buscan darle peso político al diálogo: redactan un documento en el que piden acciones concretas como la reforma política". Sección: Política Económica, pág. 10. Año LVII, N° 20.126, Buenos Aires.

Clarín, 31/01/02 "Fuerte reclamo a los bancos y a la dirigencia por la crisis - Las propuestas de mayor impacto". Sección: Política, pág. 16-17. Año LVII, N° 20.127, Buenos Aires.

Clarín, 17/02/02: "Proponen un subsidio de \$ 150". Sección: Política, pág. 22. Año LVII, N° 20.144, Buenos Aires.

Clarín, 21/02/02 "En el Gran Buenos Aires son pobres 4 de cada 10 personas". Sección: Economía, pág. 14. Año LVII, N° 20.148, Buenos Aires.

Clarín, 22/02/02 "Pobreza: un fuerte reclamo a los que más ganaron. Documento de los obispos que integran la Mesa de Diálogo". Sección: Política, pág. 3-4. Año LVII, N° 20.149, Buenos Aires.

- Clarín*, 23/02/02: "Los obispos, con un guiño de Remes". Sección: Política, pág. 5. Año LVII, N° 20.150, Buenos Aires.
- Clarín*, 23/02/02: "Duhalde prometió crear dos millones de empleo". Sección: Política, pág. 7. Año LVII, N° 20.150, Buenos Aires.
- Clarín*, 24/02/02: "Atanasof: Se generarán medio millón de empleos". Sección: Política Económica, pág. 17. Año LVII, N° 20.151. Buenos Aires.
- Clarín*, 23/03/02: "Duhalde lo acordó con el jefe del Fondo: viene una visita en abril". Sección: Política Económica, pág. 6. Año LVII, N° 20.178. Buenos Aires.
- Clarín*, 29/03/02 : "Planes sociales: el gobierno jura que esta vez va en serio". Sección: Política, pág. 11. Año LVII, N° 20.184. Buenos Aires.
- Clarín*, 04/04/02: "Duhalde lanzó subsidios para dos millones de desocupados. Programa Nacional para Jefes y Jefas de Hogar sin Empleo". Sección: Política, pág. 10-11. Año LVII, N° 20.190. Buenos Aires.
- Clarín*, 22/05/02: "Por el plan social crece el malestar en las provincias". Sección: Política, pág. 14. Año LVII, N° 20.237. Buenos Aires.
- Clarín*, 26/05/02: "Chiche entre la miseria y el FMI". Sección: Política, pág. 5. Año LVII, N° 20.241. Buenos Aires.
- Clarín*, 27/05/02: "Plan social: resisten el blanqueo del padrón de beneficiarios". Sección: Política, pág. 8. Año LVII, N° 20.242. Buenos Aires.
- Clarín*, 27/05/02: "Radiografía de un pueblo marcado por el hambre y el aislamiento. Como es la vida en Santa Victoria Este". Sección: Información General, pág. 28-29. Año LVII, N° 20.242. Buenos Aires.
- Clarín*, 29/05/02: "Planes sociales: Cáritas les pega a los políticos". Sección: Política, pág. 5. Año LVII, N° 20.244. Buenos Aires.
- Clarín*, 19/05/02: "Buscan frenar cortes de puentes". Sección: Política, pág. 14. Año LVII, N° 20.265. Buenos Aires.
- Clarín*, 20/05/02: "Piqueteros y la UOM, a la Plaza". Sección: Política, pág. 18. Año LVII, N° 20.266. Buenos Aires.
- Clarín*, 21/06/02: "No va a haber dificultades para pagar los subsidios". Sección: Política, pág. 15. Año LVII, N° 20.267. Buenos Aires.
- Clarín*, 27/06/02: "Hubo dos muertos y más de veinte heridos en un choque entre policías y piqueteros". Sección: Política, pág. 2 y 3. Año LVII, N° 20.273. Buenos Aires.

Clarín, 21/08/02: "Reclaman por la falta de entrega de planes". Sección: Información General, pág. 30. Año LVII, N° 20.328. Buenos Aires.

Clarín, 25/08/02: "Para dar ayuda no podemos tener prejuicios". Sección: Política, pág. 7. Año LVII, N° 20.332. Buenos Aires.

Clarín, 25/08/02: "Gobierno, Iglesia y Ejército: una pelea por el reparto de comida". Sección: Política, pág. 3-6. Año LVII, N° 20.332. Buenos Aires.

Clarín, 11/01/03: "Chiche dice que no va a la fórmula", Disponible en <http://www.clarin.com/diario/2003/01/11/p-01301.htm>, acceso Diciembre 1, 2003.

Clarín, 11/04/04: "Resultados de una Misión de Pediatras: un viaje a la salud de los chicos de la Puna Salteña", Disponible en <http://www.clarin.com/diario/2004/04/11/s-03701.htm>, acceso abril 11, 2004.

Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de *La Nación* "Estudios e Investigaciones N° 11: La Emergencia Pública Alimentaria, Sanitaria y Ocupacional". Departamento de Estudios Sociales, Enero de 2003. Documento electrónico <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/documentos/EI0130203-1.1.pdf>, acceso noviembre 1, 2004.

Discurso del Presidente Eduardo Duhalde 17/03/2003: "Palabras del Presidente de *La Nación*, doctor Eduardo Duhalde, al término de la reunión con los representantes de las comunidades indígenas en la realización del Primer Parlamento Indígena en Buenos Aires", 17/03/2003. Disponible en http://www.presidencia.gov.ar/prensaoficial/mostrar_news_pr.php?id=1377, acceso abril 2003

La Nación 15/01/02: "Duhalde convocó al dialogo social para 'enfrentar el derrumbe' del país". Sección: Política, pág. 9. Año 133, N° 46.785. Buenos Aires.

La Nación 15/01/02: "Con aval de la Iglesia, Duhalde llamo a la concertación nacional". Sección: Política, pág. 1. Año 133, N° 46.785. Buenos Aires.

La Nación 24/01/02: "El BID esta dispuesto a dar ayuda económica". Sección: Política Económica, pág. 8. Año 133, N° 46.794. Buenos Aires.

La Nación 21/02/02: "Urgente reclamo por los pobres en la concertación". Sección: Política, pág. 13. Año 133, N° 46.822. Buenos Aires.

La Nación 22/02/02: "Piden ayuda especial para bajar la pobreza". Sección: Política, pág. 13. Año 133, N° 46.823. Buenos Aires.

La Nación 23/02/02: "Medidas para atender la pobreza y la desocupación". Sección: Política, pág. 8. Año 133, N° 46.824. Buenos Aires.

La Nación 26/02/02: "Duhalde quiere reforzar la ayuda social". Sección: Política, pág. 7. Año 133, N° 46.827. Buenos Aires.

La Nación 24/05/02: "Los cortes y las protestas generaron un caos en las calles de la ciudad". Sección: Información General, pág. 17. Año 133, N°49.916. Buenos Aires.

Ministerio de Economía, Resolución Ministerial N° 82/02. Publicado en Boletín oficial del 13/06/02, p. 19.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Resolución Ministerial 121/03: Integración de los Consejos Consultivos de las Comunidades Indígenas en el circuito de evaluación, aprobación de proyectos, gestión y ejecución del mencionado programa. Publicado en Boletín Oficial 12/03/03, p. 6.

Página 12, 15/01/02: "Para enfrentar el derrumbe final". Sección: El País, pág. 9. Año 15, N° 4723. Buenos Aires.

Página 12, 23/01/02: "Lanzan un plan social para 500 mil desempleados". Sección: El País, pág. 8. Año 15, N° 4731. Buenos Aires

Página 12, 23/01/02: "Con el hambre no se discute". Sección: El País, pág. 9. Año 15, N° 4731. Buenos Aires

Página 12, 17/02/02: "Hora de medidas concretas en el Diálogo Social". En el Diálogo auspiciado por la Iglesia se prepara a llevar medidas sociales y concretas. Todesca adelantó las terroríficas cifras del aumento de la pobreza. Sección: El País, pág. 9. Año 15, N° 4756. Buenos Aires

Página 12, 21/02/02: "La gran explosión de la pobreza". Sección: Economía, pág. 9. Año 15, N° 4760. Buenos Aires

Página 12, 22/02/02: "Por subsidios a los desocupados y para que paguen los beneficiados". El documento de la Mesa de Diálogo propuso 'ampliar urgentemente los subsidios de los desempleados'. Sugirió que paguen los grupos 'más beneficiados' y la reducción del gasto político. Sección: El País, pág. 10. Año 15, N° 4761. Buenos Aires.

Página 12, 30/03/02: "El Chiche Nuevo de Duhalde". Reunión en Olivos por el subsidio universal. Sección: El País, pág. 7. Año 15, N° 4797. Buenos Aires.

Página 12, 03/04/02: "Un parto que tomó su tiempo: se reglamento el subsidio para jefes de Hogar". Sección: El País, pág. 11. Año 15, N° 4801. Buenos Aires.

Página 12, 06/04/02: "Con miedo a que los echen a patadas: la Primera Dama Hilda Chiche Duhalde advierte sobre el clientelismo". Sección: El País, pág. 13. Año 15, N° 4804. Buenos Aires

Página 12, 20/05/02: “Plan de lucha hasta el paro del 29: piquetes y cortes en el reclamo de alimentos y tarifa social”. Sección: El País, pág. 8. Año 15, N° 4847. Buenos Aires.

Página 12, 20/05/02: “Un aumento récord de la pobreza e indigencia”. Sección: El País, pág. 10. Año 15, N° 4847. Buenos Aires.

Página 12, 21/05/02: “Hay presiones para silenciar el tema: aprietes en Tucumán para que no se informe de otros casos de desnutrición”. Sección: El País, pág. 2 y 3. Año 15, N° 4848. Buenos Aires.

Página 12, 21/05/02: “Cada vez llega menos comida: los piquetes se reforzaron ayer en todo el país”. Sección: El País, pág. 9. Año 15, N° 4848. Buenos Aires.

Página 12, 23/05/02: “Los planes sociales son otro dolor de cabeza para la Rosada: las denuncias por la distribución de los subsidios a los desocupados crecen”. Sección: El País, pág. 10. Año 15, N° 4850. Buenos Aires.

Página 12, 26/05/02: “Chiche con los Wichís en el Chaco, un lugar donde hace falta todo”. La esposa de presidente Eduardo Duhalde recorrió las zonas más pobres del Chaco para supervisar la ayuda social. La inexistencia de trabajo va a la par que la falta de comida y alimentos básicos. Sección: El País, pág. 19. Año 15, N° 4851. Buenos Aires.

Página 12, 26/05/02: “Vida de Wichís: la tribu que visito Chiche Duhalde”. Sección: El País, pág. 12 y 13. Año 15, N° 4853. Buenos Aires.

Página 12, 12/06/02: “Un universal muy particular: Limitan las inscripciones en el Plan Jefes de Hogar”. Sección: El País, pág. 7. Año 16, N° 4870. Buenos Aires.

Página 12, 16/06/02: “Vidas afuera del Plan jefes y Jefas: la inscripción cerro y muchos quedaron afuera”. Sección: El País, pág. 16 y 17. Año 16, N° 4874. Buenos Aires.

Página 12, 29/03/03 “Reclamos Indígenas”. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-16040-2003-01-29.html>, acceso Junio 1, 2003

Página 12, 19/10/03: “Ministra al Chaco”. Disponible en: www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-27013-2003-10-19.html, acceso Diciembre 1, 2003.

Página 12, 21/10/03 “La Ministra Alicia Kirchner se reunió con la comunidad Toba”, Disponible en http://www.pagina12.com.ar/diario/el_pais/1-27103-2003-10-21.html, acceso Diciembre 1, 2003.

Presidencia de La Nación, Decreto 565/02 : Creación del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados para ser aplicado mientras dure la Emergencia Ocupacional Nacional. Derecho Familiar de Inclusión Social. Condiciones para acceder al beneficio.

Consejo Nacional de Administración, Ejecución y control. Documento electrónico, www.trabajo.gov.ar/programas/sociales/jefes/files/legislación/decretos/decreto0565.pdf, Acceso julio 9, 2002.

Senado de La Nación, Proyecto de Ley N° 544/02: “Se autoriza al Ministerio de Trabajo a flexibilizar los requisitos y condiciones del Programa Jefes de Hogar creado por decreto 565/2002 y su reglamentación, para incluir a todos los jefes o jefas de hogar indígenas desocupados.”. EXP-SEN : 0544-S-02, *Diario de Asuntos Entrados N° 65*. Publicación 18/04/02.

Senado de La Nación, Proyecto de Comunicación N° 1282/02: “Incorporar a integrantes de comunidades aborígenes al Programa Jefes de Hogar (creado por decreto 565/2002)”. EXP-SEN: 1282-S-02, *Diario de Asuntos Entrados N° 146*. Publicación 21/06/02.

Senado de La Nación, Proyecto de Comunicación N° 2733/03: “Pedido de informes al Poder Ejecutivo Nacional sobre el incumplimiento de la resolución 121/03 del Ministerio de trabajo, Empleo y Seguridad Social, sobre integración de los consejos consultivos de las comunidades indígenas en el circuito de evaluación, aprobación de proyectos, gestión y ejecución del Programa Jefas y Jefes de Hogar”. EXP-SEN: 2733-S-03, *Diario de Asuntos Entrados N° 159*. Publicación 30/10/03.

Capítulo 5: Los Organismos Multilaterales de Crédito.

Banco Interamericano de Desarrollo, 2004 (GN-2295/04): “Marco Estratégico para el Desarrollo Indígena”. Documento electrónico: <http://www.iadb.org/sds/doc/IND%2DGN2295S2.pdf>, acceso Diciembre 16, 2004.

Banco Interamericano de Desarrollo, 2004 (GN-2296/04): “Política Operativa sobre Pueblos Indígenas”. Documento electrónico: <http://www.iadb.org/sds/doc/IND%2DGN2296aS.pdf>, acceso Diciembre 16, 2004.

DERUYTTERE, A. y SCHWARTZ, N. 1996: “Consulta comunitaria, desarrollo sostenible y el Banco Interamericano de Desarrollo”. Disponible en: <http://www.iadb.org/sds/doc/IND%2D101S.PDF>, acceso Febrero 23, 2005.

DERUYTTERE, A. 2003: “Pueblos Indígenas, recursos naturales y desarrollo con identidad: riesgos y oportunidades en tiempos de globalización”. Disponible en: <http://www.iadb.org/sds/doc/IND%2DADGlobalizacionWP.pdf>, acceso Febrero 23, 2005.

BIBLIOGRAFÍA

- ABDUCA, R. 1995: "El antropólogo como informante. El trabajo de campo, su práctica y escritura". *Publicar en Antropología y Ciencias Sociales*. Buenos Aires, Colegio de Graduados de Antropología y EUDEBA, IV (5): 47-70.
- ALVAREZ LEGUIZAMÓN, S. 1999: "Solidaridad privada e indiferencia pública, la nueva cara de la política para los excluidos". *Revista Umbrales*. La Paz. Maestría en Desarrollo Humano, Universidad de San Andrés, 6: 9-31.
- ALVAREZ LEGUIZAMÓN, S. 2002: "La transformación de las instituciones de reciprocidad y control, del don al capital social y la 'biopolítica' a la 'focopolítica'". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Caracas, Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Universidad Central de Venezuela, 8 (1): 57-89.
- ALVAREZ LEGUIZAMÓN, S. 2003: "La invención del desarrollo social en la Argentina. Historia de 'opciones preferenciales por los pobres'". En ANDRENACCI, L. (comp.) *Problemas de política social (y la política social como problema)*. Buenos Aires, Ediciones de la Universidad de General Sarmiento (en prensa m.s).
- ÁLVAREZ URÍA, F. 1998: "Retórica Neoliberal". En ÁLVAREZ URÍA, F. *et.al. Neoliberalismo versus democracia*. Madrid, La Piqueta.
- BENGOA, J. 1994: "Los indígenas y el Estado nacional en América Latina". En *Anuario indigenista*. México, Instituto Indigenista Interamericano, XXXIII (3): 13-40.
- BOURDIEU, P. y WACQUANT, L. J. D. 1995: *Repuestas por una Antropología Reflexiva*, México, Grijalbo.
- BRIONES, C. 1996: "Culturas, identidades y fronteras: una mirada desde las producciones del cuarto mundo". *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Nacional de Quilmes, 5: 121-133.
- BRIONES, C. 1998: "Construcciones de aboriginalidad en Argentina". Ponencia presentada en el encuentro "*Indigenismo na America Latina: O estado da arte*", 23 y 24 de Noviembre de 1998, Universidad de Brasilia.
- BRIONES, C. 1999: *Weaving "the Mapuche People": The cultural politics of organizations with indigenous philosophy and leadership*. Doctoral Dissertation. ANN Arbor, Michigan, University Microfilms International. UNI # 9959459.

- BRIONES, C. 2002: "Viviendo a la sombra de las naciones sin sombra: Poéticas y políticas de (auto) marcación de "lo indígena" en las disputas contemporáneas por el derecho a un educación intercultural". En: FÜLLER, N. (ed) *Interculturalidad y política. Desafíos y Posibilidades*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú e Instituto de Estudios Peruanos.
- BRIONES, C. 2005: "Formaciones de alteridad: contextos globales, procesos nacionales y provinciales". En: BRIONES, C. (editora) *Cartografías Argentinas: políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*. Buenos Aires, Antropofagia.
- BRIONES, C. y CARRASCO M. 2004: "La Lucha por la tierra. (Neo) indigenismo estatal y producciones indígenas en Argentina (1985-1995)". En: CRUZ, E. y PAOLONI, R. (comps.) *La propiedad de la tierra: pasado y presente. Arqueología, historia y antropología sobre la problemática de la propiedad de la tierra en la Argentina*. ANUARIO DEL CIEC 3/2003. Jujuy, Universidad Nacional de Jujuy.
- CAMINO, A. 1993: "Derechos Indígenas. Balances y perspectivas". En ARIZPE, L. y SERRANO C. (comp.) *Balance de la antropología en América y el Caribe*. México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- CASARUBI G. y TUSSIE, D. 2000: "La sociedad civil y las agendas de los organismos de crédito". En: TUSSIE, D. (comp.) *Luces y sombras de una nueva relación: el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad Civil*. Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.
- CASTEL, R. 1986: "De la peligrosidad al riesgo". En VARELA J. y ALVAREZ URÍA F. (Comps.) *Materiales de Sociología Crítica*, Madrid, La Piqueta.
- CASTEL, R. 1995: "De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso". *Archipiélago, Cuadernos de crítica de la cultura*. Madrid, 21: 27-36.
- CASTEL, R. 1997: *La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires, Paidós.
- CHAVES TEIXEIRA, A. C. 2002: "La actuación de las organizaciones no gubernamentales: entre el Estado y la Sociedad Civil. En: Dagnino, E. (coord.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*. México, Universidad Estadual de Campinas y Fondo de Cultura Económica.
- COMAROFF, J y COMAROFF, J. 1992: "Of Totemism and Ethnicity". En *Ethnography and the Historical Imagination*. Boulder: Westview Press.
- COMAROF, J y COMAROFF, J. 2002: "Naturalizando la nación: aliens, apocalipsis, y el estado postcoconial". *Revista de Antropología Social*. Universidad Complutense de Madrid, 1: 89-183

- DAGNINO, E. 2002: "Sociedad civil, espacios públicos y construcción democrática en Brasil: límites y posibilidades". En: Dagnino, E. (coord.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*. México, Universidad Estadual de Campinas y Fondo de Cultura Económica.
- DAGNINO, E. 2004: "Sociedade civil, partipacao e cidadania: de que estamos falando?". En: MATO, D. (coord.) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.
- DANANI, C. 1996: "Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto". En HINTZE, S. (organizadora) *Políticas Sociales: Contribución al Debate Teórico Metodológico*. Buenos Aires, CBC- Centro de Estudios Avanzados, Universidad de Buenos Aires.
- DE MARINIS, P. 1998: "Gobierno, Gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (Un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo)". En : GARCÍA SELGAS, F. y RAMOS TORRE, R. (Hrgs) *Globalización, Riego, Reflexividad. Tres Temas de la Teoría Contemporánea*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- DONZELOT, J. 1984: *L' invention du social. Essai le déclin des passions politiques*, París, Éditions du Seuil.
- FLEURY, S. 1999: "Reforma del Estado en América Latina ¿Hacia dónde?. *Nueva sociedad*, Caracas, 160: 58-80.
- FOUCAULT, M. 1991: "La Gubernamentalidad", AA:VV., En: *Espacios de Poder*. Madrid, La Piqueta.
- FOUCAULT, M. 1991: "Nuevo orden interior y control social". En: FOUCAULT, M. *Saber y Verdad*. Madrid, La Piqueta, 1991
- FULLER, N. 2002: "Introducción" En: FÜLLER, N. (ed) *Interculturalidad y política. Desafíos y Posibilidades*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú e Instituto de Estudios Peruanos.
- GELIND, 1999: (Briones, C., Carrasco M., Escolar D., Lazzari, A., Lenton, D., Obarrio, J.M. y Siffredi, A.) "Etnografía del discurso jurídico sobre lo indígena. La Resolución 4811 desde la programática". *Publicar en antropología y Ciencias Sociales*. Buenos Aires, Colegio de Graduados de Antropología y EUDEBA. Vol. VIII: 51-68.
- GELIND, 2000: (Briones, C., Carrasco M., Lenton, D., Siffredi, A.) "La producción legislativa entre 1984 y 1993". En: CARRASCO M. (editora) *Los derechos de los pueblos indígenas en la Argentina*. Asociación de Comunidades Indígenas Lhaka Honhat e International Working Group on Indigenous Affairs. Serie Documentos en Español N° 30. Buenos Aires, Vinci Guerra Testimonios.

GELIND, 2000b: (Briones, C., Carrasco M., Escolar, D., Lenton, D.) "El espíritu de la ley y la construcción jurídica del sujeto 'pueblos indígenas'. Ponencia presentada al VI Congreso Argentino de Antropología Social. Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Mar del Plata y Colegio de Graduados de Antropología, 14 al 16 de septiembre.

GOMEZ, M. 2000: "Derecho Indígena y Constitucionalidad". Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional de la Comisión de Derecho Consuetudinario y Pluralismo Legal. Marzo, 2000 Arica, Chile.

GOMEZ, M. 2002: "Pueblos indígenas en América Latina. Entre el Estado y la nación". *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*. Caracas, Flacso/Unesco/Nueva Sociedad, 5: 57-69.

GORDON, C. 1991: "Governmental rationality". En: BURCHEL, G. et. al.(eds.), *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*. Chicago, The University of Chicago Press.

GRASSI, E. 1996: "Políticas sociales e investigación antropológica (problemas y propuestas). En HINTZE, S. (organizadora) *Políticas Sociales: Contribución al Debate Teórico Metodológico*. Buenos Aires, CBC- Centro de Estudios Avanzados, Universidad de Buenos Aires.

GRASSI, E. 2002: "El asistencialismo en el Estado Neoliberal. La experiencia Argentina en la década del 90". Ponencia presentada en el Primer Congreso Social de Políticas Sociales. Asociación Argentina de Políticas Sociales, Universidad Nacional de Quilmes, Mayo 30-31. [Http://www.unq.edu.ar/congresos/politicassocial/ponencias/983.rtf](http://www.unq.edu.ar/congresos/politicassocial/ponencias/983.rtf), acceso noviembre 4, 2003.

GRASSI, E. 2003a.: *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal: La otra década infame (I)*. Buenos Aires, Espacio.

GRASSI, E. 2003b.: "Política, cultura y sociedad: la experiencia neoliberal en la Argentina". En LINDEMBOIM, J. Y DANANI, C. (coord.), *Entre El trabajo y la política. Las Reformas de las Políticas Sociales Argentinas en Perspectiva Comparada*. Buenos Aires, Biblos.

HANDLER, J. 2003: "Ciudadanía social y *workfare* en Estados Unidos y Europa Occidental: de status a contrato. En LINDEMBOIM, J. Y DANANI, C. (coord.), *Entre El trabajo y la política. Las Reformas de las Políticas Sociales Argentinas en Perspectiva Comparada*. Buenos Aires, Biblos.

HINTZE, S 1996: "Problemáticas, enfoques y técnicas en el estudio de las políticas sociales". En: HINTZE, S. (organizadora) *Políticas Sociales: Contribución al Debate*

Teórico Metodológico. Buenos Aires, CBC- Centro de Estudios Avanzados, Universidad de Buenos Aires.

ITURRALDE GUERRERO, D. 1997: "Demandas Indígenas y Reforma Legal: retos y paradojas". *Alteridades*, México, UNAM, vol. "Estado Nacional, Autodeterminación y Autonomía", 7 (14): 81-98.

JENSON, J. Y PHILLIPS, S. 1999: "De la estabilidad al cambio en el derecho de ciudadanía canadiense". En: GARCIA, S. y LUKES, S. (comps.) *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid, Siglo XXI.

LENTON, D. 1992: "Relaciones interétnicas: derechos humanos y autocrítica en la generación del 80". En: RADOVICH J.C. y BALAZOTE A. (comp.) *La problemática Indígena. Estudios antropológicos sobre los pueblos indígenas de la Argentina*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

LENTON, D. 1999: "Los dilemas de la ciudadanía y los indios-argentinos : 1880-1950. *Publicar en Antropología y Ciencias Sociales*, N° 8. Buenos Aires, Colegio de Graduados en Antropología y EUDEBA.

LENTON, D. 2000: " Los indígenas y el Congreso de la Nación Argentina 1880-1976". Disponible en [http:// www.naya.org.ar/articulos/identi09.htm](http://www.naya.org.ar/articulos/identi09.htm), acceso Enero 20, 2000.

LENTON, D. 2001: "Debates parlamentarios y aboriginalidad: cuando la oligarquía perdió una batalla (pero no la guerra)". *Papeles de Trabajo*. Rosario, Centro Interdisciplinario de Ciencias Etnolingüísticas y Antropológico- Sociales. Rosario, Universidad Nacional de Rosario, 9: 7-36.

LENTON, D. Y LORENZETTI M. 2005: "Neoindigenismo de necesidad y urgencia: la inclusión de los Pueblos Indígenas en la agenda del Estado neoasistencialista". En: BRIONES, C. (editora) *Cartografías Argentinas: políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*. Buenos Aires, Antropofagia.

MACKINNON, M Y PETRONE, M 1998: "Los complejos de la Cenicienta". En MACKINNON M. y PETRONE M. (comp.): *Populismo y Neopopulismo en América Latina: el problema de la cenicienta*. Buenos Aires, EUDEBA.

MARTINEZ SARASOLA, C. 2005 (1992): *Nuestros paisanos los indios: vida, historia y destino de las comunidades indígenas en la Argentina*. 8va. Edición, Buenos Aires, Emecé.

MATO, D. 2003: "Actores sociales transnacionales, organizaciones indígenas, antropólogos y otros profesionales en la producción de representaciones de 'cultura y desarrollo'". En: MATO, D.(coord.) *Políticas de indentidades y diferencias sociales en tiempos de globalización*. Caracas, FACES-UCV.

- MATO, D. 2004: "Producción transnacional de representaciones sociales y transformaciones sociales en tiempos de globalización". En: MATO, D. (coord.) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.
- OSZLAK, O. y O'DONELL G. 1995: "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Redes, Revista de Estudios Sociales de la Ciencia*. Buenos Aires, 2 (4): 99-128.
- OSZLAK, O. 1997: "Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego". En: OSZLAK, O. *Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego*, Vol. I. Buenos Aires, Centro de Estudios Avanzados- Oficina de publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.
- OSZLAK, O. 1999: "De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado". *Nueva sociedad*, Caracas, 160: 81-100.
- PAUTASSI, L., ROSSI, J. y CAMPOS. L. 2003: "Plan Jefes y Jefas: ¿Derecho Social o beneficio sin derechos?". Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). [Http: www.cels.org.ar/Site_cels/index.html](http://www.cels.org.ar/Site_cels/index.html), acceso junio 2003.
- PEÑA GUZMAN, M. 1998: "Algunos aspectos de la cuestión indígena desde una perspectiva internacional". *Nueva sociedad*, Caracas, 153: 130-140.
- PROCACCI, G. 1999: "Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados de Bienestar". En: GARCIA, S. y LUKES, S. (comps.) *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid, Siglo XXI.
- RABOTNIKOF, N. RIGGIROZZI, M. P. y TUSSIE, D 2000: "Los organismos internacionales frente a la sociedad civil: las agendas en juego. En: TUSSIE, D. (comp.) *Luces y sombras de una nueva relación: el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad Civil*. Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.
- RAGGIO, L. 2003: "Evaluación de programas sociales desde una perspectiva cualitativa". En LINDEMBOIM, J. Y DANANI, C. (coord.), *Entre El trabajo y la política. Las Reformas de las Políticas Sociales Argentinas en Perspectiva Comparada*. Buenos Aires, Biblos.
- ROSE, N. 1997: "El gobierno en las democracias liberales "avanzadas": del liberalismo al neoliberalismo". *Archipiélago. Cuaderno de crítica de la cultura*, Madrid, 29: 25-40.
- SIDICARO, R. 2000: "Procesos de globalización y relaciones políticas en la Argentina". *Revista Sociedad*. Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales – UBA, 16: 5-27.
- TENTI FANFANI, E. 1993: "Del intelectual orgánico al analista simbólico", Conferencia realizada en Guanajuato, México (Octubre de 1993) en el marco del

Segundo Congreso de Investigación Educativa, Mesa Temática "Teoría, campo e historia de la educación". M.S.

VILAS, C. 1997: "De ambulancias, Bomberos y Policías: La política social del neoliberalismo". Revista *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, 36 (144): 931-951.

YOUNG, 2001: "Canibalismo y Bulimia: patrones de control social en la modernidad tardía". En *Delito y Sociedad, Revista de Ciencias Sociales*. Buenos Aires, Programa de Estudios de Control Social (PECOS), 10 (15/16): 25-42.

ZIZEK, S. 1998: "Multiculturalismo, o la lógica cultural del capitalismo multinacional". En: JAMENSON, F. y ZIZEK, S. *Estudios culturales. Reflexiones sobre el Multiculturalismo*. Buenos Aires, Paidós.

ZUÑIGA NAVARRO, G. 1998: "Los procesos de constitución de Territorios Indígenas en América Latina. *Nueva sociedad*, Caracas, 153: 141-155.

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS

Dirección de Bibliotecas