

# POLÍTICAS PÚBLICAS PARA FAMILIAS INDÍGENAS EN MISIONES

Noelia Enriz\*

## Resumen

El presente trabajo tiene por objeto abordar las políticas públicas destinadas a familias indígenas que se llevaron a cabo en la provincia de Misiones. Consideramos que esta intervención se divide en tres períodos. El primer período comenzó a mediados de la década de 1970, se caracterizó por una política pública muy contundente sobre dos lugares específicos de la provincia. Esta política incluyó intervenciones en una gran cantidad de temas como por ejemplo lo escolar, sanitario, habitacional, productivo, etc. El segundo período se inició en torno al año 2004, cuando se desarrollara una excepcional manifestación indígena en la capital provincial en reclamo de cambios en las políticas asistenciales. A partir de aquí se da un tercer período de las políticas, marcado por el acceso a políticas universales. Abordaremos esta temática a partir de fuentes documentales y de discursos de personas involucradas en los programas.

**Palabras clave:** Poblaciones Indígenas; Políticas Públicas; Períodos; *Mbyá*; Misiones

PUBLIC POLICIES FOR INDIGENOUS FAMILIES IN MISIONES

## Abstract

The aim of this paper is to address public policies targeted to indigenous families in the Misiones province. This intervention can be divided into three periods. The first one began in the mid 70s and was characterized by a very intensive public policy in two specific areas of the province. These policies included interventions in a wide variety of fields, for example education, health, housing, production, etc. The second period began around 2004, when a unique indigenous protest took place in the provincial capital demanding changes in welfare policies. From this point, a third period of policies emerged, marked by access to universal policies. We will approach this issue analyzing documentary sources and discourses of participants involved in the programs.

**Key words:** Indigenous People; Public Policies; Periods; *Mbyá*; Misiones

---

\* Doctora por la Universidad de Buenos Aires, con mención en Antropología Social, Becaria Postdoctoral CONICET, Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras. Dirección electrónica: nenriz@yahoo.com.ar. **Fecha de realización:** Agosto 2010. **Fecha de entrega:** Septiembre 2010. **Fecha de aprobación:** Noviembre 2010.

## INTRODUCCIÓN

La presencia del Estado y su consolidación territorial a lo largo de la historia ha estado asociada a las políticas de vinculación que se dieran con las diversas poblaciones. Estos vínculos adquirieron características particulares en los diversos períodos políticos que el propio Estado atravesara. Pero en los procesos de crecimiento económico, ha sido la administración de políticas públicas quien se ha ocupado de aquellas poblaciones que por diversas razones no eran beneficiarias directas de las *mieses* productivas (Huaylupo Alcázar, 1999; Ansolabehere, 2003).

Esta política pública, en tanto política social, es la forma que adquiere la cuestión social para las administraciones de lo público. La política de Estado expresa las propiedades o las cualidades del Estado en cierta época. Esto no supone que sean meros deseos del Estado en sí, sino la “dirección que se impone activamente en la acción estatal como expresión o en nombre de intereses generales” (Grassi, 2003:23). Así como en ciertos períodos la calidad de *pobre* o *desocupado* se volvió relevante en estos campos de acción, la *cuestión indígena* ha sido frecuentemente pasible de políticas por parte del Estado.

En Argentina, estas políticas tienen particularidades según los diversos períodos históricos, pero sin duda, su surgimiento ha estado asociado a las políticas del Estado de Bienestar. En el caso misionero, del que aquí nos ocuparemos, esta particularidad no ha sido tan significativa. Al menos, en las instancias vinculadas a las políticas públicas destinadas a la población indígena. Es que la presencia indígena en Misiones tuvo un escueto reconocimiento en el desarrollo histórico de la provincia. Sostenemos que la presencia indígena fue solapada por el reconocimiento de toda la región como territorio ancestralmente ocupado por población indígena, a la vez que –como veremos– esta presencia no se manifestó en las fuentes. Hemos recuperado dos tipos de fuentes, todas presentes en el Archivo General de la Provincia de Misiones.

Por un lado, fuentes documentales de gobierno, leyes, decretos e informes de gestión. Respecto de éstas, es importante señalar su escasez para el período 1975-1985. Por otro lado, lo que ha sido más complejo aún, hemos recurrido a fuentes periodísticas para reconstruir los faltantes de información de este período.

Es sabido que las fuentes periodísticas presentan una gran complejidad como documentos, por las significaciones que tienen las dimensiones propiamente comunicacionales, los procesos de producción y “puesta en común” de sentidos. Los medios masivos de comunicación –entre los que se encuentran los periódicos– son la síntesis de múltiples dimensiones en tanto industrias culturales. Los medios son objetos complejos, que operan socialmente desde diversas dimensiones –económica, política, cultural, social, tecnológica, organizacional, profesional, etc.– articuladas en un mismo entramado histórico social (Sánchez Ruiz, 1992). En tal sentido, su uso como fuente requiere una serie de recaudos. Pero asumiremos ese riesgo para dar dimensión a los documentos de circulación vulgar, no sólo a aquellos documentos técnicos de organización política.

Las fuentes de circulación vulgar relativas al período anterior a 1950 no dan cuenta de la presencia indígena, del mismo modo que no lo hace cierto *corpus* histórico (Schiavoni, 1998; Amable y Dohmann, 2003).

Pero ya desde mediados de los años 1950 comienzan a hacerse menciones en los documentos de gobierno, que manifiestan la necesidad de generar un ente administrativo relativo a la regulación de las condiciones de vida de la población indígena (Decretos N° 324/1954 y 2366/1957), con particular énfasis en su “protección”.

La primera expresión estatal del interés por la población indígena se vehiculizó inicialmente a través de un censo. Este primer mapeo poblacional, realizado en el año 1966, se enmarcó en el Decreto N°3998/65, que ordenaba la realización del Censo Nacional Indígena (Novick, 2002). La cifra obtenida entonces fue de 1.500 habitantes.<sup>1</sup>

Este censo de población da lugar a las primeras manifestaciones en los medios gráficos locales: “Mujeres que indicaron la condición de vida de los indígenas de Misiones” (El Territorio, 1969 s/d). Aunque la nota estuvo íntegramente dedicada a las censistas, se translucen algunos datos relativos a las poblaciones involucradas, no sólo la simple presencia sino también la cantidad de sujetos.

En un trabajo anterior (Enriz, 2006) dimos cuenta de cómo la presencia *mbyá* en los medios de comunicación gráficos provinciales hasta mediados de 1980 advertía permanentemente sobre la inevitable extinción de estas poblaciones. A modo de ejemplo: el 22 de agosto de 1976, el periódico “El Territorio” titulaba “Entre la extinción y la supervivencia: grupo de aborígenes de Colonia Lanusse”. En la misma línea de argumentación, muchos años antes, se consideraba al inevitable progreso como un elemento que intervendría en la existencia indígena:

“Se precisó que los indígenas pertenecen a la raza guaraní, sin acusar mayor evolución en relación a su grado cultural anterior (...) Y que se verán obligados a abandonar su hábitat porque el progreso es cruel y el blanco es el enemigo natural de lo autóctono, desde el indio hasta el pez” (El Territorio, 14/08/1970).

Se destacaba su “paupérrima” condición de vida, señalando que no producían de forma intensiva. Dicha situación era atribuida por el periodista a dos motivos: que no estaban habituados a hacerlo y que, por ser un terreno muy pedregoso, no contaban con las maquinarias utilizadas en esa zona. Esta circunstancia los llevaba a “subsistir de lo poco que ofrece la naturaleza circundante: larvas, insectos, mamíferos, frutas, peces” (El Territorio, 14/08/1970). Estas expresiones en los medios masivos enuncian el desconocimiento sobre las condiciones de vida y las formas de subsistencia que los *mbyá* habían utilizado ancestralmente. Esa “paupérrima” modalidad de subsistencia ha sido registrada desde las primeras etnografías sobre el grupo, y puede considerarse que representa la forma de subsistencia de los pueblos de esta zona (Susnik, 1988).

Si bien en este mismo período (1978-1983) se desarrollaba una de las más relevantes investigaciones sistemáticas sobre la población indígena en la región (Gorosito Kramer, 1982), las referencias de estas indagaciones antropológicas no se plasmaron en los diseños de las políticas, ni fueron tenidas en cuenta a la hora de intervenir.

Como vimos, las instituciones de la sociedad provincial comenzaron a reconocer la existencia de la población indígena hace aproximadamente cincuenta años. Consideramos, a partir de nuestras incursiones en campo y de las referencias de distintos investigadores que este tardío reconocimiento se articula con varios factores. En primer lugar, con la independencia de la población indígena respecto del comercio: en efecto, la subsistencia en el monte no genera relaciones comerciales. Hasta tanto las presiones medioambientales no fueron profundas, la subsistencia en el monte dio lugar a altos niveles de autonomía. En segundo lugar, la movilidad por el territorio podría haber contribuido a dicha invisibilidad. A su vez, la vida en las regiones selváticas posibilitó mayor intimidad por las características particulares de la selva paranaense. Por último, quizá lo más relevante: las características ideales propias del 'modo de vida *mbyá*' poco tienen que ver con los vínculos por fuera del propio grupo (Silva Noelli, 1993). Quizá el uso de una lengua particular, así como el sostenimiento de prácticas religiosas y de organización política propias cercanas a la autosuficiencia, coadyuvaron en el establecimiento de grandes distanciamientos entre la población indígena y no indígena de la provincia de Misiones. La población no-indígena local mantenía una dinámica propia, paralela a la *mbyá*, en los territorios ya explorados, es decir que ambos coexistían sin vinculaciones. Sin embargo, a partir de cierto avance en las tierras indígenas debido al aumento de la presión productiva sobre el territorio, comenzó a hacerse tangible una conflictividad hasta entonces enmascarada.

Tanto en esa época como ahora, la población indígena que habita la provincia de Misiones es en su mayoría *mbyá* guaraní. Si bien en términos generales podría pensarse que entre las poblaciones indígenas y los Estados nacionales existen por definición tensiones que deben discutirse y atenderse, especialmente el caso guaraní presenta ciertas particularidades: se compone de una serie de parcialidades diferentes que dan lugar a adscripciones identitarias específicas y habitan territorios de varios Estados nacionales; su patrón de poblamiento estaría asociado a una serie de elementos-bioma, religión, etc., vinculado a diversas estrategias de movilidad por el territorio.

En la actualidad se evidencian en la región cuatro parcialidades dentro del tronco guaraní. Los *mbyá*, que habitan el sur de Brasil, Paraguay y noreste de Argentina (Misiones); los *avá chiripa* o *avá katú eté* o *ñandeva* en el sur de Brasil, Paraguay, Bolivia, el noroeste y noreste argentino (Salta y Misiones), en ocasiones mixturados dentro de los núcleos *mbyá*; los *paĩ-taviterá*, también denominados *kaiova* o *kaiowa*, que habitan en Brasil y Paraguay, y los *aché* sólo en Paraguay (Bartolomé, 2006; Mura, 2006; Wilde, 2007).

Según destaca el mapa denominado Guaraní Reta (Grumberg, 2008), una investigación impulsada por organizaciones de Argentina, Brasil y Paraguay que recupera valiosa información, los guaraníes suman más de cien mil en la región (aproximadamente cincuenta y un mil en Brasil, cuarenta y dos mil en Paraguay y seis mil quinientos en Argentina), con muy altas y sostenidas tasas de crecimiento. Los *paĩ* son la parcialidad más numerosa, ya que suman más de cuarenta y tres mil personas. En tanto, los *mbyá* y *avá* suman veintisiete mil y veintiséis mil, respectivamente, mientras que los *aché* son aproximadamente mil doscientos.

Las políticas públicas destinadas a estas poblaciones han sido diversas, a pesar del corto plazo de tiempo de que se trata. En este trabajo pretendemos distinguir tres momentos diferentes de propuestas e implementación de experiencias, de vinculación y de asistencia a las poblaciones *mbyá* por parte del Estado.

Si bien hasta 1970 las políticas públicas destinadas a la población indígena en Misiones se reducían a censos poblacionales, a éstas las sucedieron grandes propuestas de intervención, que serán el objeto de análisis de las próximas páginas. Al período enmarcado entre 1978 y 1983, lo indicamos como el primer momento en que se realizaron políticas públicas para población indígena en Misiones. Un segundo momento ha estado marcado por el primer reclamo masivo de las poblaciones indígenas respecto de los planes de asistencia, promediando la mitad de la primera década del siglo XXI. Un tercer momento es el actual, donde las demandas y las políticas encuentran ciertos niveles de estabilidad.

## EL PERÍODO INICIAL: DE LA VISIBILIZACIÓN A LA PROPUESTA TOTALIZADORA

Como vimos, hasta la década de 1970, sólo se habían realizado dos censos poblacionales, donde se dieron cuenta de las condiciones de vida y la cantidad de población indígena existente en Misiones. Pero a mediados de esa misma década se emprendió una política pública muy contundente, sobre dos lugares específicos de la provincia. Estas políticas incluyeron intervenciones en una gran cantidad de temas como, por ejemplo, lo escolar, sanitario, habitacional, productivo, etc.

Nos referimos al denominado “Proyecto de desarrollo integral de las comunidades guaraníes” cuyo programa central habría sido la “aculturación planificada, controlada, que se plantea como sistemática y que apunta a largo plazo” (Amable y Dohmann, 2003:5). Un proyecto desarrollado entre el Estado provincial y la iglesia católica local, con sede en el Obispado de Iguazú.

Nos vincula a este programa una serie de preguntas surgidas de la experiencia de campo realizada en distintas instancias desde el 2005, en uno de los núcleos de la comunidad *mbyá* guaraní que ha sido objeto de estas políticas. El mismo se ubica en el centro oeste de la provincia de Misiones, en el municipio de Libertador General San Martín y sólo un río lo separa de la zona de Colonia Ape Aimé, en Paraguay (Ver mapa al final del texto). Abordaremos las características generales del mismo, para luego volver sobre el tema específico.

El predio que habitan limita con la ruta nacional 12, por la que circula gran cantidad de vehículos, ya que vincula la capital provincial, Posadas, con el mayor atractivo turístico de la provincia, las cataratas del Iguazú, y a través de ellas con Brasil y Paraguay.

En el predio de 590 hectáreas habitan 320 personas. La población se instaló en estas tierras a partir de una invitación del Obispado local. Antes vivían en zonas muy próximas, en lo que hoy denominan Aldea *Kué* (antigua), a la otra vera del actual trazado de la ruta. En aquel sitio, todavía puede verse el ojo de agua y las zonas donde se desarrollaban

plantaciones. El núcleo estuvo siempre conformado por población *mbyá* y *chiripá*, esta última en menor medida.

En la actualidad la subsistencia está asegurada a través de diversos recursos. Por un lado, planes alimentarios del gobierno y el comedor escolar para los niños. Por otro, la venta de fuerza de trabajo de hombres adultos en actividades agrícolas estacionales, aunque también en otras industrias locales. Los recursos naturales disponibles son árboles frutales –naranjas, mandarinas y bananas–, ciertas huertas domiciliarias, la pesca de los ríos vecinos y las maderas para el fuego. Algunas personas de la comunidad tienen salarios como empleados de dependencias gubernamentales –auxiliares de educación y asistentes de salud.

Cuentan con los edificios escolares y el edificio del centro de salud, además de la casa de las religiosas y las casas de los docentes, ahora en desuso. Disponen de energía eléctrica y varios planes sucesivos de tendido de red de agua potable. La población sostiene que cuenta con el título de propiedad comunal de las tierras que habita, porque el Obispado de Iguazú se encargó de hacer la transferencia a nombre de ellos.

La necesidad de pensar la historia de este núcleo en el marco de la investigación estuvo alimentada, desde el comienzo del trabajo de campo, tanto por la necesidad de reflexionar sobre el surgimiento de la escuela como por su vinculación con las religiosas –que entonces aún vivían allí. Hubo ciertos elementos que se constituyeron en guías para realizar esta historización.

A Centro Oeste se ingresa por un camino transversal a la ruta, como a otros de los núcleos que conozco, sólo que en este caso en la ruta hay un cartel vial que indica el ingreso. El primer trayecto es de vegetación abundante y a un kilómetro de distancia, luego de una curva, se abre un claro: una cancha de fútbol mantenida a machetazos y corridas. Frente a la cancha comienzan las edificaciones pintadas, correspondientes a la escuela y el centro de salud, y frente a éstas hay una edificación de material y madera: la casa de las religiosas. En ese punto confluyen los caminos más anchos, que se pueden surcar con vehículos. Al final del camino está la casa del anciano, que refleja fielmente el estilo del núcleo: casas de material construidas por el Gobierno con adaptaciones propias hechas en madera (Centro Oeste, 23/11/2005).

El primero de ellos fue el cartel en la ruta indicando el lugar, el segundo las características y organización de los caminos, pero quizá el más relevante haya sido el tanque de agua: construido con ladrillos, a unos 5 metros de alto y en cuya pared todavía podía leerse “Aldea...”. La presencia de un objeto tan grande con una inscripción de ese tipo, fue motivadora de la indagación. Así di en el propio edificio con fotografías y otros objetos.

En términos concretos, el “Proyecto de desarrollo integral de las comunidades guaraníes” había sido elaborado en 1978 para ser ejecutado durante diez años y abarcaba una serie de subprogramas. La iniciativa fue impulsada por el Instituto Superior Antonio Ruiz de Montoya (ISPARM) y contó con el amplio apoyo del gobierno militar de turno. El 13 de junio de 1981 se inauguró en Centro Oeste<sup>2</sup> la estructura edilicia y sus chacras –el 20 de junio de 1983 se hizo lo propio en el otro de los núcleos elegidos. Dadas las condiciones políticas de la época, la información de gobierno ha sido poco transparente: los mayores

centros de documentación del país no han conservado sus materiales, fundamentalmente de prensa. Es el caso de la Biblioteca del Congreso de la Nación, por citar uno solo.<sup>3</sup>

Los subprogramas del Proyecto eran los siguientes: Vivienda, higiene y casa de la salud para la vida sedentaria; Nutrición infantil y del adulto; Trabajo agrícola y ganadero (aves y cerdos); Economía familiar y comunitaria; Agua potable y energía; Educación bilingüe y escuela de doble escolaridad; Comedor escolar y huerta comunitaria; Alfabetización de los adultos; Formación laboral de la mujer (costura, cocina, panadería, peluquería); Cooperativa de consumo y cooperativa artesanal; Casa de la cultura y relación social con la comunidad circundante; Talleres de máquinas y carpintería.

Para llevarlo a cabo se establecieron viviendas de material para las familias, una carpintería –con un gran tinglado, maquinaria y profesionales que aportaban el conocimiento para la explotación–, un criadero de pollos y cerdos –con herramientas para faena– y una panadería –igualmente instalada–, a lo que se sumó una escuela de doble turno con comedor escolar perteneciente a la gestión privada y vinculada al Obispado, un taller de costura para las mujeres y las viviendas necesarias para docentes y representantes eclesiósticos.

El programa se proponía “posibilitar la paulatina integración de los aborígenes en el proceso de desarrollo provincial favoreciendo la participación de los mismos” (“Acción de gobierno 1976-1983”). Se estimulaba la inclusión en el mercado y la formación para esta participación, para lo cual era necesario “incentivar al máximo el deseo de progreso, participación y toma de decisión por parte de la comunidad en todo lo que respecta a los subprogramas” (Amable y Dohmann, 2003:26). Quedar por fuera suponía atraso, así como participar sin la sistematicidad necesaria para originar proyectos de lucro. Esto quedó plasmado en la evaluación de una docente, quien, respecto de los frutales, sostenía: “se observa sobreproducción por falta de adecuada comercialización” (Amable y Dohmann, 2003:31).

En una conversación sobre los proyectos que existen en el núcleo y sobre el comedor que actualmente se lleva a cabo en el marco de la escuela, un docente dice: “Hay que sostenerlo desde afuera con la presencia e insistencia de alguien [se refiere a algún docente], porque como no les es propia la cuestión de andar cumpliendo horarios, no mantienen el ritmo y menos aún los horarios para la comida” (Centro Oeste, 24/11/2005).

Consideramos que la sedentarización y la obtención de alimentos a través de las políticas de Estado tienen como contrapartida el confinamiento a zonas muy reducidas. En este caso particular, unas tierras que habían sido donadas al Obispado y donde se invitó a vivir a la comunidad más próxima. Hay más de 300 personas en unas 590 hectáreas. Estas condiciones exigen una ruptura con las formas de subsistencia tradicionales, lo que fue dicho en términos de desarrollo en el comienzo del proyecto: “El objetivo final de este proceso será que logren afirmar cierto dominio sobre la naturaleza y, por lo tanto, independencia con respecto a ella” (Amable y Dohmann, 2003:19); lo que permitiría seguramente producir en términos capitalistas. En la práctica el proyecto supuso una serie de innovaciones tecnológicas que parecen haber sido guiadas por una particular idea de desarrollo.

En tal sentido, la impulsora de la iniciativa sostenía:

Esta fue dictada por las mismas sociedades descolonizadas que no querían perder las ventajas de la civilización occidental; fueron ellas mismas las que pidieron ayuda a las naciones occidentales para el aprendizaje de la tecnología moderna. Pero el pedido implicaba que tal aculturación material fuese manejada por los sujetos mismos (...) bajo el modo de una evolución interna, de un desarrollo coherente, y no de una revolución negativa y destructora de sus valores fundamentales (Micolis en Amable y Dohmann 2003:5).

Todas estas transformaciones dan indicios claros de cómo las familias han estado influidas por estas propuestas, y claramente involucradas en el proyecto de transformación del que eran protagonistas. Unos años más tarde, todos los subprogramas fueron abandonados, en una lenta pero contundente respuesta respecto de los intereses reales del grupo. Aquí, como en otras menciones, las relaciones con la población no indígena parecen estar marcadas por cierta instrumentalidad en los vínculos. De estos emprendimientos, sólo la escuela permanece en pie, lo que vuelve relevante la reflexión sobre la niñez. El desconocimiento o la falta de herramientas necesarias generaron una escuela bilingüe donde la lengua indígena estaba ausente.

Se convocaron docentes del Paraguay para educar, no sólo en el ámbito escolar sino también en la comunidad, para cuidar

este aspecto tan delicado y donde la interacción de aborígenes y no aborígenes debe estar guiada por la comprensión que nace de la generosidad, la confianza y la clarividencia que es siempre cauta, la perspectiva general será necesariamente la del bilingüismo y del biculturalismo, sin embargo siempre a partir de la lengua y la cultura guaraní (Micolis en Amable y Dohmann, 2003:21).

La educación bilingüe comenzó a proyectarse en una lengua que no era la *mbyá*, sino el guaraní del Paraguay o jopará.

Por ser inicial, de tan amplio impacto y tan visible, esta forma de vinculación con el Estado y con instituciones de la sociedad, como la Iglesia católica, nos ha sido útil para pensar algunos aspectos del contexto. Hay una gran transformación de esta experiencia –y una perspectiva crítica– desde varios sectores de la Iglesia católica, e incluso desde quienes hoy ocupan lugares relevantes en su estructura.

Es importante destacar que ésta ha sido una escuela pionera, ya que recién a comienzos de la década del '80 se establecieron las primeras escuelas para población indígena dependientes del gobierno provincial. Cabe aclarar además, que esto no significaba necesariamente ningún proyecto educativo intercultural o bilingüe, sino en la medida en que los miembros de las escuelas se interesaran en tal sentido.

Sin embargo, el camino de intervención en los núcleos de las comunidades indígenas, que con tanto vigor se desarrolló en el caso analizado, dio lugar a distintas propuestas de trabajo con esta población. En su mayoría, las propuestas tuvieron que ver con la escolaridad, la salud y la propiedad de las tierras en algunos casos (Decretos N° 2265/1981, 2571/1981, 2580/1982 y N° 3006/1987).

En este marco de creciente visibilización de la cuestión, en 1987 se promulgó en la provincia de Misiones la Ley N° 2.435, que reconocía al pueblo guaraní sus sistemas políticos, sociales, económicos y culturales. Dicha norma fue rápidamente reemplazada por la Ley N° 2.727 (1989), en uno de cuyos párrafos se consigna la creación de la Dirección Provincial de Asuntos Guaraníes. Ambas fueron gestadas al reparo de la Ley Nacional N° 23.302 (1985), que crea la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas. La Dirección Provincial de Asuntos Guaraníes debía encargarse de la “promoción integral de las comunidades” a través de la implementación de diversos planes y programas de gobierno.

Como vimos, el paso del desconocimiento a la intervención no tuvo suficientes mediaciones. Las poblaciones fueron expuestas a pruebas de funcionamiento de programas de gran nivel de impacto en la organización cotidiana. Sólo por citar un ejemplo, las mediaciones entre ser cazador-recolector y administrar un aserradero no se llevaron a cabo. Las propuestas productivas estuvieron guiadas por las perspectivas de desarrollo de los promotores del programa. Por último, es importante destacar que estas intervenciones fueron abandonadas paulatinamente por la población del núcleo, lo que ha dado como resultado que para mediados de la década del '90, sólo se mantuviera en actividad la escuela.

## LA INTERVENCIÓN INDÍGENA EN LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS

Como expresamos anteriormente el modo de trabajo a través de planes es una característica del marcado acercamiento del Estado a las poblaciones indígenas. Frente a diversos aspectos que pasan a ser considerados relevantes, se proponen planes que suelen ser acotados a una problemática. La relación de la población *mbyá* con los diversos actores de gobierno se fue transformando. En el período en que se desarrolló el trabajo de campo, la instancia de mayor tensión política entre los indígenas y el Estado fue una manifestación que se desarrolló en la plaza central de Posadas.

Posadas es la ciudad capital de la provincia, y las comunidades indígenas más cercanas distan unos 150 kilómetros de ella. Hasta la plaza 9 de Julio, frente a la cual se erigen la Casa de Gobierno Provincial y la Catedral, llegaron el 27 de agosto de 2004 un grupo de “200 hombres, mujeres y niños aborígenes de unas 30 comunidades de Puerto Iguazú, Andresito, Montecarlo, El Alcázar, Dos de Mayo, Jardín América y Capioví”, según publicó un periódico local (Primera Edición, 28/08/04:6). Esta irrupción en el ámbito urbano se debía a la necesidad de reclamar por el cumplimiento de un plan de gobierno.

Se trataba del “Plan Nacional Alimentario”, entre otros proyectos enviados desde el Gobierno Nacional y que el Ministerio de Bienestar Social –a través de la Dirección de Asuntos Guaraníes– debía hacer llegar a los distintos núcleos de la comunidad. En este caso, se esperaban alimentos y herramientas de labranza. Como los recursos no habían sido distribuidos, la comunidad reclamaba una reunión de sus autoridades con el Gobernador y la renuncia del director de Asuntos Guaraníes.

En los casi ochenta días durante los cuales los indígenas permanecieron con sus familias en la plaza, nunca fueron atendidos por las autoridades de gobierno y, como que-

dó expresado en la cronología de los eventos, el regreso a sus núcleos se produjo en una situación de mayor debilidad.

Los materiales periodísticos nos vuelven a resultar de interés para considerar la mirada respecto de la población indígena. Muchos medios reflejaban las incomodidades que la protesta ocasionaba a quienes esperaban “a la intemperie (en estos últimos días de lluvia, viento, relámpagos y un frío húmedo más que molesto), casi sin alimentos y con la incomodidad que implica no poder acceder libremente a un baño” (Primera Edición, 29/08/04: 4).

Con el correr de los días, el punto de interés pasó a ser el “miserable campamento guaraní” y no los reclamos. Un tema que se puso de relieve fue la escasez de agua y su lógica repercusión sobre la salud cuando el gobierno provincial decidió cortar el agua en la plaza, lo cual generó que varias personas tuvieran que ser internadas por deshidratación.

Los conflictos de fondo –como el del plan alimentario o el desmonte y sus efectos sobre la vida cotidiana de los indígenas– quedaban solapados. El 30 de octubre se registró la muerte de una mujer “por inanición” después de pasar unos días en la plaza 9 de Julio. El Gobierno cambió su actitud, se reunió con los “paisanos” y estableció un cronograma de acciones. Finalmente, el 10 de noviembre de 2004, los indígenas abandonaron la plaza, asegurando que controlarían el cumplimiento de las promesas.

Las comunidades parecen haber explicitado en sus reclamos ciertos aspectos de la relación con el Estado. Los reclamos se asientan en la Ley Provincial N° 2.727, en la Constitución Nacional (artículo 75, inciso 17) y, por intermedio de ella, en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT. Frente a las manifestaciones indígenas por la vulneración de derechos, en la prensa aparecen los reconocimientos de sindicatos, instituciones, particulares y hasta ciudadanos de Nueva York. De modo tal que, nuevamente, la idea de Estado nacional es puesta en tensión, no ya a través del entrecruzamiento territorial de las fronteras y el uso de una lengua transnacional, sino mediante el uso de herramientas legales y de apoyos que atraviesan las fronteras locales.

Este conflicto desnuda las tensiones del Estado, ya que se trata, como lo señala Trouillot (2001), de un entramado de relaciones entre instituciones que se han convertido en un órgano irreductible al gobierno. Tal como él mismo lo define, es un conjunto de prácticas y procesos, sumados a sus efectos: en la era de la globalización, las prácticas, funciones y efectos del Estado ocurren en sitios que no coinciden con el espacio nacional, pero nunca lo superan enteramente (Trouillot, 2001).

Es aquí donde podemos hablar de instituciones homologables al Estado, organismos a los que los habitantes recurren como si fueran parte de la maquinaria estatal establecida y que son en realidad espacios multinacionales. Tal el caso de la OIT, que de este modo produce efectos de Estado (Poulanzas en Trouillot, 2001).

Como vimos desde el comienzo, el reconocimiento de la población indígena y sus particularidades por parte del Estado provincial es un hecho bastante reciente. Desde el principio, la presencia en los medios ha funcionado como un reconocimiento-desconocimiento, es decir, un reconocimiento de la existencia de los sujetos que funciona a la vez

como un desconocimiento de sus particularidades, de sus intereses y fundamentalmente de sus necesidades. En este reconocimiento, el Estado ha construido una categoría identitaria: "indígena". Una categoría que unifica a todos los pueblos originarios, a la vez que esconde, en cierta medida, las particularidades de cada uno.

Las relaciones que mantienen cada uno de ellos con las diversas instituciones de Estado no son homogéneas, sino que presentan matices y modalidades diversas. Es importante destacar que se trató de la primera –y única hasta aquí– manifestación de estas características por múltiples razones: por la presencia indígena en la ciudad, por la permanencia en la plaza, por la cobertura mediática, pero fundamentalmente porque significó la primera instancia de demanda por parte de estas poblaciones del cumplimiento de una política pública.

## ACTUALES PROYECTOS Y DEMANDAS

Las dos instancias que relatamos han dado lugar a un complejo escenario para las políticas públicas para indígenas en Misiones. Por un lado, es importante destacar que si bien existe un ente centralizado de las temáticas indígenas –el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI)–, éste no se encarga de todas las políticas para estas poblaciones. Su injerencia está limitada a la asistencia en Proyectos de Educación Intercultural, a Proyectos de Desarrollo Comunitario, tramitaciones de Personería Jurídica y Programa de Fortalecimiento Comunitario y Acceso a la justicia.

Cada uno de estos programas tiene objetivos específicos. El primero asiste cuestiones educativas, de las que se encarga centralmente el Ministerio de Educación Nacional y los ministerios locales. Luego, los programas de desarrollo y fortalecimiento comunitario tienen por objeto brindar fondos que permitan transformaciones en la infraestructura. Por su parte, la tramitación de personería jurídica es un requisito para que cada comunidad sea reconocida como tal por este organismo y pueda hacer uso de los otros planes.

Pero la descentralización, que en Argentina se volvió política de gobierno desde la década del '90, ha dado lugar a que las políticas públicas sean llevadas a cabo en cada provincia por los gobiernos locales. En tal sentido, en Misiones se llevan a cabo propuestas de dos tipos con poblaciones indígenas: sanitarias y educativas. Haremos un pantallazo de las primeras y profundizaremos en las segundas, que han sido objeto de nuestra investigación.

Respecto de lo sanitario, se trata de programas de formación de agentes sanitarios, entrega de medicamentos y asistencia médica. El Ministerio de Salud se encarga también de la entrega del Plan Alimentario, que a partir de los conflictos del año 2004 se encarga de administrar dicha dependencia.

Por otro lado, una de las políticas públicas más relevantes ha sido la de Educación Intercultural.<sup>4</sup> El programa de Educación Intercultural Bilingüe, a partir de su implementación en el año 2005, visibilizó la necesidad de pensar lo intercultural en la provincia de Misiones. Esto, tras largos años de educación homogeneizadora, se

presentó como una alternativa interesante y vitalizó el lugar de los docentes que se encargaban de estas situaciones. Por un lado, vimos que se generaron espacios de intercambio y formación docente: "Necesitábamos saber más sobre ellos, hay cosas que no comprendemos y dificultan la tarea. Los chicos llegan acá sin saber nada de Español" (Docente. El Dorado, 03/08/2007).

Por otro, se estableció un programa de formación de auxiliares escolares. El mismo fue implementado por antropólogos de la zona, que actuaron beneficiando la incorporación de la población *mbyá* a este ámbito. Los auxiliares que concurrían desarrollaban tareas en las escuelas de sus propios núcleos. Al respecto, un estudiante de la escuela, ya egresado, destaca que los niños ahora "Aprenden a valorar, aprenden que la escuela es importante por los auxiliares que hablan *mbyá* y eso ayuda un montón, son casi maestros y ayudan porque los chicos así saben palabras. Se dan cuenta y le dan más importancia al estudio" (Fernando. Centro Oeste, 05/06/08).

Así también, entre los docentes comenzó a circular más información referida a las características de esta población. Para esto se convocó al trabajo a especialistas reconocidos que fueron asesores del programa, como Ana María Gorosito Kramer y Bartolomeu Melià, y también se recuperó la voz de los ancianos. Todos ellos circularon por los espacios de formación.

Estos ámbitos de formación fueron también de encuentro entre diversos sujetos que formaban parte de una problemática mayor. Allí tuvieron la posibilidad de articular sus dificultades y convertirlas en la agenda del programa, ya que los talleres recuperaban las dificultades manifestadas por los integrantes a la hora de hacer propuestas.

La implementación del proyecto favoreció el reconocimiento formal de los auxiliares a través de cargos generados por el propio ministerio. Del mismo modo, coadyuvó en la formación de nuevas aulas satélites donde se desarrolla la tarea escolar.

Estas prácticas valorizaron la tarea docente con población indígena, dándoles a los mismos un marco de referencia y contención a la vez que un adicional salarial.

Un programa habitacional asistió con chapas a las viviendas de ciertos núcleos, mientras que otro programa en el mismo sentido se volcó a la construcción de viviendas de material –en la zona de Iguazú. En el primero de los casos se ha tratado de un proyecto municipal, mientras que en el segundo se trató de uno provincial vinculado al Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional –IPRODHA.

Por último, una cuestión central, que no ha sido suficientemente valorada aún por las estadísticas, es la permanencia de los niños en las instituciones educativas. Es decir, el análisis comparativo a partir de las cifras de incorporación a la escolaridad, permanencia y egreso de los niños *mbyá* anteriores al programa y posteriores a su implementación.

En nuestro trabajo de campo esto se ha manifestado de modo errático, sin que se evidenciara un cambio en la permanencia de los niños, como beneficiarios últimos de estas políticas. En cambio, los docentes siguieron manifestando la inestabilidad en la asistencia, particularmente de los más pequeños.

Otros reclamos centrales de la población indígena, como por ejemplo el reclamo de reconocimiento del territorio ocupado, no lograron la misma suerte. Incluso estando incorporado en la constitución, y reglamentado a través de legislaciones específicas, la cuestión del territorio no logró respuestas en el período de trabajo de campo (2003-2009).

En las dos políticas centrales de acción del Estado, las de educación y las de salud, encontramos elementos comunes. Por un lado, la formación específica de indígenas que se encarguen de articular los conocimientos al interior del grupo. Por otro, la asistencia de técnicos –en unos casos médicos, en el otro docentes– que se encarguen de ciertos elementos específicos de estas propuestas, asociados a una capacitación más específica. Por último, la circulación de ciertos bienes asociados a estos ámbitos –medicamentos en un caso, útiles escolares en el otro.

Existen en el último tiempo otras políticas como la jubilación de amas de casa, el beneficio para madre de más de 7 hijos y la asignación universal por hijo, de las que la población indígena también puede ser beneficiaria, aunque no se trata de propuestas específicas.

Pero hay un elemento importante para destacar en esta etapa: la presencia de Organizaciones No Gubernamentales –ONG’s– en la proposición de intervenciones específicas. En nuestro trabajo de campo, en el ámbito específico de Centro Oeste, tuvimos oportunidad de registrar la experiencia de una visita extraordinaria. La Fundación LIFE tiene un programa estable, visita cada dos meses a un grupo de mujeres. A ellas las capacitan para coser mantas con ropas viejas. Ha traído para eso dos máquinas de coser. Pero, la práctica de mayor impacto son las visitas excepcionales, con voluntarios extranjeros que se encargan de distribuir ciertos bienes, como en el registro que reproducimos a continuación:

Después del almuerzo llega un camión con unos 20 jóvenes –casi todos con cámaras de fotos, filmadoras– que no hablan español. A medida que el camión avanza por la calle central, la gente va saliendo a mirar qué pasa. Así terminan todos en el patio de la escuela. Según me explican son de la fundación LIFE. Traen todos una remera que dice “we don’t win the rat race”. Hay una mujer mayor, que sí habla español y según me dicen es la directora. La mujer, va sacando bolsas con pares de distinto tamaño, grita el número correspondiente y espera que la gente se acerque a que los “voluntarios” entreguen en mano el par de alpargatas. Mientras tanto, los “voluntarios” hacen upa a los chicos y sacan fotos. Para las fotos los hacen posar con distintos gestos en la cara, posiciones del cuerpo, etc. Todo esto sucede bajo la lluvia. Los paisanos traen sus artesanías, las venden ahí mientras les reparten cosas (Centro Oeste, 18/10/2006).

En términos del ideario de la propia organización estas actividades se enmarcan en “asistencia humanitaria a comunidades indígenas que viven en condiciones de indigencia” (Fuente: [www.lifeargentina.org](http://www.lifeargentina.org)). Si bien las únicas acciones que conocimos son las que detallamos, la Fundación se propone “apoyo y servicio incluyendo educación, entrenamiento, consultas, alimentación y actividades recreativas para los chicos (...)” ([www.helppargentina.org](http://www.helppargentina.org)). Evidentemente, en este caso, el acceso al español de estas poblaciones ha facilitado el establecimiento de vínculos con este tipo de organismos. Por otro lado, para estas ONG’s que se financian con recursos del extranjero, la po-

sibilidad de asistir a poblaciones indígenas aumenta las posibilidades de conseguir financiamiento.

## A MODO DE CIERRE

Desde el año 2003, visitamos en distintas estancias de trabajo de campo núcleos de la comunidad *mbýá* guaraní de Misiones, para llevar a cabo una investigación cuyo objeto ha sido relevar las experiencias formativas de los niños y las niñas. Dado que el foco estaba puesto en las experiencias cotidianas de los niños, el plano de las políticas públicas no formaba parte de mis intereses centrales. No obstante, la relevancia que expresó la intervención del Estado en estas prácticas dio lugar a que dedicáramos una parte de las indagaciones a pensar las dimensiones que esta intervención adquiriría.

En términos generales la población *mbýá* de Misiones, como otras poblaciones indígenas y no indígenas, se enfrenta a una tensión entre los aspectos tradicionales y las transformaciones. En este segundo plano, el de las transformaciones, se encuentra el impacto concreto de las políticas públicas.

En nuestro caso concreto, los primeros acercamientos a estas temáticas han tenido un contenido histórico que permitió comprender las condiciones actuales de ciertos núcleos. Pero, a partir de la manifestación pública de la población indígena local exigiendo ciertas condiciones de implementación de las políticas, la temática se ha vuelto más relevante aún.

Vimos que en la primera etapa de las intervenciones, la asociación entre el Estado y la iglesia católica ha sido central. En torno a estas instituciones se desarrolló la planificación y la implementación, incluso en lo cotidiano, de estos programas.

En la segunda, y centralmente en la tercera etapa, se manifiesta la relevancia de las organizaciones no gubernamentales. En este último caso, se expresa además la relevancia del financiamiento desde el extranjero.

Del mismo modo que en el caso de las políticas públicas actuales desarrolladas por el propio Estado, vemos la importancia de la formación de agentes indígenas en la promoción de esas políticas y, además, la demanda por parte de la población misma de su implementación. En tal sentido, es claro emblema el desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe. La marca central de esta última etapa son las políticas públicas de tipo “universalista”, es decir que benefician a todos los sujetos –programas de vivienda, educación, salud, pensiones, asistencia alimentaria. No obstante, algunos de estos programas –salud, educación y vivienda de modo parcial– han contemplado específicamente la cuestión indígena como parte de una estrategia de inclusión en políticas universales.

Los programas más relevantes –las políticas públicas de salud y educación– deparan algunos puestos de trabajo en la órbita del Estado. No obstante, es importante destacar que la forma en que el Estado concibe y actúa frente a las necesidades y potencialidades de ciertos grupos de la sociedad, no debería ser apreciada como exclusivamente reactiva, es decir como respuesta frente a ciertas tensiones. Por el contrario, hemos visto que ciertas

políticas pueden convertirse en demanda, y por el contrario otras pueden ser directamente abandonadas. El sostenimiento de las mismas depende de su pertinencia, y en tal sentido, de la posibilidad que ofrezca a los actores concretos para involucrarse activamente.

Finalmente, es importante destacar que, a pesar de las enormes diferencias de características, organización y magnitud que supuso el Estado Nacional en contraste con el Estado Colonial, vinculan a ambos –considerando el Estado Nación particularmente en el primero de los tres momentos indicados– las retóricas de asimilación y exterminio (Wilde, 2003) que en ningún caso logran dar cuenta de los intereses de las poblaciones en cuestión.



En el margen izquierdo de la provincia indicado con un punto negro, el núcleo Centro Oeste.

## NOTAS

<sup>1</sup> Fuentes extraoficiales hacen mención a un censo anterior, en 1956, en el cual se habrían contabilizado apenas 300 individuos. No hemos tenido acceso a ese relevamiento.

<sup>2</sup> Así denominaremos en este texto al núcleo.

<sup>3</sup> Sirva este comentario de reserva respecto de las fuentes encontradas en el Archivo de la Provincia de Misiones, no sólo escasas, sino fragmentarias e inconexas.

<sup>4</sup> La cuestión de la frontera internacional se convirtió en el primer foco sobre el que el Ministerio de Educación de la Provincia de Misiones trabajó en torno a la Educación Intercultural. Un dato relevante, en este sentido, es que se consideró la necesidad de la educación intercultural en la frontera con Brasil y no con Paraguay. Este proyecto se enmarcó "En el Artículo 36 del Tratado de Asunción se declararon el español y el portugués idiomas oficiales del MERCOSUR. El tercer Plan Trienal de este Mercado Común (periodo 1998-2000) consideró áreas prioritarias el desarrollo de la identidad regional, por medio del estímulo al conocimiento mutuo y a una cultura de integración y la promoción de políticas regionales de capacitación de recursos humanos y mejoramiento de la calidad de la educación" (Documento Ministerio de Educación de la Provincia de Misiones: EIB modalidad Frontera).

## BIBLIOGRAFÍA

- AMABLE, María Angélica y DOHMANN Karina. 2003. *La educación bilingüe de los guaraníes en Misiones: La experiencia de Fracrán y Perutí*. Instituto Superior "Antonio Ruiz de Montoya" Centro de Investigaciones Históricas "Guillermo Furlong".
- ANSOLABEHERE, Karina. 2003. "Provincias, instituciones e incertidumbre: el derrotero de la descentralización de las políticas sociales en Argentina". *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 65, 3: 629-662.
- BARTOLOMÉ, Miguel Alberto. 2006. "Los laberintos de la identidad: procesos identitarios en las poblaciones indígenas". *Revista Avá*, 9: 28-48.
- ENRIZ, Noelia. 2006. "Retrospectiva de los procesos de modernización de los Mbyá guaraní de MISIONES". En: *Actas de las XIV Jornadas de Jóvenes investigadores de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo*. Campinas. Editado en formato de CD Rom.
- GOROSITO KRAMER, Ana María. 1982. *Encontros e desencontros: relações interétnicas e representações em Misiones, Argentina*. Tesis de Maestría en Antropología, Universidade de Brasília.
- GRASSI, Estela. 2003. *Política y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- GRUMBERG, Georg (Coord.), Bartomeu MELIÀ (Ed.). 2008. *Guarani Retã 2008: Povos Guarani na Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai*. (Mapa (100x69cm) e Livro Explicativo). Sao Paulo: CTI.
- HUAYLUPO ALCÁZAR, Juan Alberto. 1999. "Las políticas públicas en un contexto de privatización de la práctica social del Estado". *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 61, 4: 55-72.

- MURA, Fabio. 2006. *À Procura Do "Bom Viver" Território, tradição de conhecimento e ecologia doméstica entre os Kaiowa*. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Río de Janeiro.
- NOVICK, Susana. 2002. "Legislación referida a censos y estadísticas en la argentina: 1854-1991". En: *Actas del XIII Word Congress of the International Economic History Association (IEHA)*. Buenos Aires, Argentina. En <http://eh.net/XIIICongress/Papers/SNovick.pdf> (20 de Marzo de 2010).
- SÁNCHEZ RUIZ, Enrique. 1992. *Medios de difusión y sociedad. Notas críticas y metodológicas*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- SCHIAVONI, Gabriela. 1998. *Colonos y ocupantes; parentesco, reciprocidad y diferenciación social en la frontera agraria de Misiones*. Posadas: Editorial Universitaria de la Universidad Nacional de Misiones.
- SILVA NOELLI, Francisco. 1993. *Sem Teko não há Tekoa (Em Busca de um Modelo Etnoarqueológico da Aldeia e da Subsistência Guarani e sua Aplicação a uma Área de Domínio no Delta do Rio Jacuí-RS)*. Tese do Mestre em História Ibero-America, Universidade Federal de Porto Alegre.
- SUSNIK, Branislava. 1988. "Etnohistoria del Paraguay. Etnohistoria de los Chaqueños y de los guaraníes. Bosquejo histórico". *Suplemento antropológico*. Vol. XXXIII, Nº 2. Asunción: Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica.
- TROUILLOT, Michel-Rolph. 2001. "The Anthropology of the State: Close Encounters of a Deceptive Kind. Forum on Theory in Anthropology". *Current Anthropology*, Vol.42, 1: 125-138.
- WILDE, Guillermo. 2003. "Orden y ambigüedad en la formación territorial del Río de la Plata a fines del siglo XVIII". *Horizontes Antropológicos*, 19: 105-135.
- WILDE, Guillermo. 2007. "De la depredación a la conservación. Génesis y evolución del discurso hegemónico sobre la selva misionera y sus habitantes". *Revista Ambiente & Sociedade*, vol. 10, nº 001: 87-106.