

Comunicación breve

Políticas públicas aplicadas a pueblos originarios de la provincia de Tucumán, Argentina: efectos en aspectos socio-organizacionales

Public policies applied to indigenous peoples of the province of Tucumán, Argentina: effects on socio-organizational aspects

A.C. García Salemi*; A.D. Ríos; M.M. Ceconello

Facultad de Agronomía y Zootecnia. Universidad Nacional de Tucumán. Av. Néstor Kirchner 1900, (4000), San Miguel de Tucumán, Tucumán, Argentina. *Email: anagarciasalemi@gmail.com

Resumen

Las políticas públicas, bajo formas de programas y proyectos, han sido implementadas en la última década en alrededor de 20 comunidades originarias de Tucumán, Argentina. Las mismas habitan los territorios de los valles de Tafi, Yokavil y Choromoro, así como los departamentos Chicligasta, Tafi Viejo y Lules. El objetivo del presente trabajo es analizar los impactos y efectos de estas políticas en los aspectos socio-organizacionales de las comunidades bajo estudio. El enfoque utilizado es de tipo cualitativo y el método es el de estudio de casos. Los resultados abarcan percepciones de los entrevistados acerca de los efectos en las organizaciones a partir de la implementación de programas y proyectos. La discusión y conclusiones se centran en la visibilización de la cuestión indígena y en aspectos tales como cambios organizacionales y territorio, entre otros.

Palabras clave: Comunidades; Indígenas; Proyectos; Políticas públicas.

Abstract

Public Policy, as programs and projects, has been implemented in the last decade in indigenous communities of the Province of Tucumán, Argentina. Tucumán has approximately twenty of these communities, which inhabit in territories of the Valley of Tafi, the Valley of Yokavil, and the Valleys of Choromoro, and also the departments of Chicligasta, Tafi Viejo and Lules. The aim of this paper is to analyze the effects of such policies on socio-organizational aspects of the communities under study. This work uses a qualitative approach and the study of cases method. The results include perceptions of interviewees about the impact on organizations since the implementation of these programs and projects. Discussion and conclusions focus on the visibility of indigenous issues and aspects such as organizational changes and territory, among others.

Keywords: Communities; Indigenous people; Projects; Public policies.

En América Latina y El Caribe se estima que existen entre 40 a 50 millones de indígenas divididos en unos 410 grupos étnicos diferentes, cada uno de los cuales posee su idioma, organización social, cosmovisión, sistema económico y modelo de producción adaptado a su ecosistema. De acuerdo con Hopenhayn (2003), son cinco los países que agrupan casi el 90% de la población indígena regional: Perú (27%), México (26%), Guatemala (15%), Bolivia (12%) y Ecuador (8%).

La Organización Internacional de Trabajo (2007), Convenio 169, artículo 1.1, inciso b, establece que son pueblos indígenas aquellos que (...) por el hecho de descender de poblaciones

que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o el establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas culturales y políticas o parte de ellas (...).

La Argentina, en concordancia con lo anterior, define a las comunidades indígenas como aquellas integradas por

(...) los conjuntos de familias que se reconozcan como tales por el hecho de descender de poblaciones que habitaban el territorio nacional en la época de la conquista o colonización e indígenas o indios

a los miembros de dicha comunidad. La personería jurídica se adquirirá mediante la inscripción en el Registro de Comunidades Indígenas y se extinguirá mediante su cancelación (Boletín oficial de la República Argentina, 1985, Ley N° 23.302).

Esta ley, una de las primeras que aborda la cuestión indígena en la Argentina, es la que enmarca la implementación de proyectos y programas para estos pueblos.

El objetivo del presente trabajo es analizar el impacto que tuvieron las políticas públicas en la última década -en la figura de programas y proyectos- dirigidas a los pueblos originarios de la provincia de Tucumán, desde el punto de vista socio organizacional.

El Registro Nacional de Comunidades Indígenas de la Argentina (RENACI) estima que existen 18 pueblos indígenas distribuidos a lo largo del país, pertenecientes a diversas etnias, entre las cuales se pueden mencionar: Diaguitas, Huarpes, Mapuches, Guaraníes y Tobas, entre otras (García Salemi, 2013).

Según el censo complementario del año 2004-2005, la población del país que se reconoce indígena es de 457.363 personas (Cervera Novo, 2010). Otro dato relevante es que el número de personas que no se reconocen pertenecientes a un pueblo indígena pero descienden en primera generación de alguno de ellos es de 142.966 individuos. Esto hace un total de 600.329 pobladores originarios.

A nivel regional, los datos se pueden observar en la Tabla 1.

Tabla 1. Pueblos originarios, ubicación y tamaño de la población en la región NOA.

Pueblo	Provincia/s	Población
Aymará	Jujuy	4.104
Atacama	Jujuy	2.805
Diaguaita/Diaguaita	Salta, Jujuy, Tucumán	
Calchaquí	y Catamarca	16.810
Kolla	Salta y Jujuy	53.106
Maimará	Jujuy	178
Omaguaca	Jujuy	1.374
Quechua	Salta y Jujuy	561
Lule	Tucumán	80
TOTAL		79.018

Fuente: Cervera Novo (2010).

Las Comunidades Originarias organizadas de Tucumán son alrededor de veinte. Las mismas habitan los territorios de los valles de altura, Valle de Tafí, Valle de Yokavil, Valles de Choromoro y los departamentos Chicligasta, Tafí Viejo y Lules.

Estos pueblos se reconocen pertenecientes a la etnia Diaguita, Diaguita Calchaquí y Pueblo Lule, conformándose en comunidades tales como: comunidad india Quilmes, comunidad indígena de Amaicha del Valle, comunidad indígena indio Colalao, comunidad indígena Solco Llama, comunidad indígena Chuschagasta, comunidad pueblo de Tolombón, comunidad indígena Casas Viejas, comunidad indígena Mala Mala, comunidad indígena Potrero de Rodeo Grande, comunidad indígena Diaguita El Mollar, comunidad de La Angostura, comunidad indígena Ayllu El Rincón, comunidad indígena valle de Tafí, comunidad indígena Chasquivil y Hualinchay, comunidad de Anca Juli, comunidad El Siambón, comunidad Indígena El Nogalito y Potrero de la Tablas. En 2011, según datos de la Unión de los Pueblos de la Nación Diaguita (UPNDT) estas comunidades incluían a 3.021 familias (comunicación personal, 2011).

Las comunidades tucumanas, al igual que las de todo el país, deben obtener su personería jurídica para ser reconocidas como tales ante el Estado nacional. Además, cada una de ellas, particularmente en Tucumán, se organiza a través de un cacique, un consejo de ancianos y un conjunto variable de secretarios y delegados de base, quienes representan a cada grupo o paraje que integran la comunidad toda.

A pesar de que este sector social es de escasa visibilidad, en comparación con los demás segmentos que estructuran la sociedad en su conjunto, el número de proyectos de desarrollo que se realizan en tierras tradicionalmente ocupadas por pueblos indígenas está en constante aumento. Estos proyectos o programas que surgen de la incorporación de diferentes políticas públicas destinadas al sector, muchas veces se originaron de luchas de tipo reivindicativas de estos pueblos.

En este marco se define a la política pública como “el proceso de decisiones y resultados sin que ello excluya conflictos entre intereses, tensiones entre diferentes definiciones del problema, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción y de diferentes perspectivas”; “(...) es un panorama pleno de poderes en conflicto enfrentándose y colaborando ante opciones específicas” (Lindblom, 1979, citado por Aguilar Astorga y Lima Facio, 2009).

La presente investigación se realizó bajo un enfoque cualitativo, buscando identificar la naturaleza profunda de las diversas realidades en cuestión (Martínez M., 2006).

Específicamente se abordó la misma desde el método de estudio de caso. Este método es una herramienta valiosa de investigación, y su mayor fortaleza radica en que a través del mismo se mide y registra la conducta de las personas involucradas en el fenómeno estudiado. Según Yin (1989), “un estudio de caso es una pregunta empírica que investiga un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de vida real, sobre todo cuando los límites entre el fenómeno y contexto no son claramente evidentes”.

Operacionalmente el diseño de esta investigación se encuadró en lo que Yin (1994) describe como múltiples casos, diseño incrustado.

El universo de análisis estuvo conformado por pobladores pertenecientes a Pueblos indígenas, asentados en las zonas del Valle Calchaquí, Valle de Tafí; Valle de Trancas y departamento Lules; profesionales o técnicos vinculados a proyectos en comunidades y referentes de programas estatales vinculados a proyectos de desarrollo en el ámbito de los pueblos originarios indígenas e informantes calificados.

En cuanto a la muestra, se utilizó una muestra no probabilística y dirigida, caracterizada porque la misma depende fuertemente del criterio teórico que toma el investigador (Feito y Pizarro, 2008). La muestra estuvo constituida por:

Pobladores indígenas pertenecientes a las comunidades de: Quilmes, Amaicha del Valle, Comunidad Indio Colalao, Casas Viejas, Potrero de Rodeo Grande y Nogalito, las cuales se encuentran ubicadas en el departamento Tafí del Valle, Trancas y Lules.

Referentes o responsables de programas estatales vinculados a proyectos de desarrollo en el ámbito de los pueblos originarios, como ser referente regional del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), programa microcréditos, educación intercultural bilingüe (EIB), asesor letrado del relevamiento territorial.

Profesionales o técnicos vinculados a proyectos en comunidades indígenas: técnico de terreno en proyecto de la Comunidad Indígena de Casas Viejas, Técnico letrado proyecto Desarrollo Comunidades Indígenas (DCI), promotor indígena proyecto DCI.

Informantes calificados. Funcionarios del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, (nivel nacional), autoridades comunitarias, delegado comunal de Colalao del Valle, referente de la Unión de los pueblos de la Nación Diaguita Tucumán.

La investigación contó con una etapa descriptiva, donde se identificaron programas y proyectos, y con una etapa de análisis comprensivo donde se buscó reflexionar acerca del impacto que tuvieron los programas y/o proyectos identificados en el aspecto socio-organizativo de las comunidades bajo estudio.

La etapa descriptiva se centró en la recolección y análisis de información secundaria, documentos institucionales de programas y proyectos y el marco legal existente y, para la etapa comprensiva se recurrió al desarrollo de entrevistas semiestructuradas focalizadas (Ander-Egg, 1995), que fueron registradas en soporte digital para su posterior transcripción y análisis. El número total de entrevistas realizadas fueron 21, 8 correspondientes a pobladores indígenas, 4 a referentes o responsables de programas y/o proyectos, 3 a profesionales o técnicos vinculados a proyectos relacionados a la temática y 6 informantes calificados. En todo momento se buscó contemplar la totalidad de la configuración en donde se sitúa el actor social, para incorporar una visión holística del proceso (Forni *et al.*, 1993). Un enfoque holístico es aquél que considera y analiza el comportamiento de los individuos como una consecuencia de la matriz social en la que se encuentran. En este sentido, postula que los sistemas, cualesquiera sean, deben ser analizados en conjunto y no a través de las partes que los componen.

En la priorización de proyectos (Tabla 2), se abordó la cuestión de la percepción de los entrevistados acerca de la existencia de cambios en la organización a partir de la implementación de los mismos. En general, los entrevistados expresan que la organización de las comunidades se vio fortalecida a partir de la implementación y ejecución de éstos; sobre todo, mediante la adquisición de nuevos conocimientos para el manejo de recursos y la formulación, la ejecución y el seguimiento de estas iniciativas y otros proyectos similares.

Surge como proyecto priorizado y de gran impacto, el de Desarrollo de Comunidades Indígenas (DCI), con fondos de inversión Banco Mundial, implementado en todo el país desde el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) de la Nación hacia los territorios originarios, durante los años 2005 a 2008. Para el caso particular de Tucumán, el proyecto se implementó con las comunidades de Quilmes y Amaicha del Valle como destinatarias. Del proyecto DCI se desprendieron subproyectos productivos y culturales diversos.

Tabla 2. Proyectos de interés para los entrevistados.

Proyecto/s priorizado/s	Organismo que financia
Sistemas de agua Pozos Artesanos	Proyecto Desarrollo de Comunidades Indígenas (DCI) Banco Mundial (BM) - Ministerio Desarrollo Social de Nación (MDS)
DCI Los dos pozos de agua Torna*	Proyecto DCI-BM- MDS
Vacas Agua para riego	Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP)
Vacas para quesos	INAI
Casa de la comunidad Agua potable Agricultura	INAI
Gran Torna Hilado	INAI Comuna Choromoro
Agua Quilmes Pozo del Paso Comunicación Kakán	Proyecto DCI-BM-MDS
Agua potable Casa comunitaria Mejoramiento de vivienda	INAI Instituto Provincial de la Vivienda (IPV)
Vacas Agua para consumo Microcréditos	INAI - MDS
Agua Casa de la comunidad Torna	Proyecto DCI - MDS
Casa de la comunidad Pozos de agua Canalizaciones	Proyecto DCI - MDS
Proyecto reforma de la constitución. Relevamiento territorial Torna vuelta	Proyecto DCI - MDS Estado Nacional a través de la ley 26160.
Construcción de represas Estructuras de techos	INAI
Estudio de títulos	Proyecto DCI - MDS
Mejoramiento genético en bovinos en Casas Viejas	INAI
Fortalecimiento institucional. Fotografías	INAI - Universidad Nacional de Tucumán (UNT)
Microcréditos	MDS

El “Torna” fue un subproyecto comunitario que implicó el intercambio y devolución solidaria de insumos para la producción agrícola y artesanal. El nombre hace referencia a una práctica ancestral similar al trueque.

Un indicador concreto de cambios socioorganizacionales fue la conformación, en 2005, de la Unión de los Pueblos de la Nación Diaguita (UPNDT), organización que representa a las comunidades indígenas de Salta, Tucumán y Cata-

marca. No existen antecedentes en la zona de este tipo de organizaciones. La UPNDT apunta a fortalecer la organización de las comunidades que la integran, unificando sus problemáticas. Las acciones se van adecuando con las demandas de las comunidades que participan de la misma.

La UPNDT está integrada por las comunidades de: Casas Viejas, Mala-Mala, Indio Colalao, Solco Yampa, Quilmes, El Mollar, La Angostura, Anfa-ma, Chuschagasta, Amaicha del Valle de Tafí, Potrero Rodeo Grande y Chasquivil. Cada una de las comunidades participa mediante su Cacique y un delegado. En Tucumán, en 2012, las comunidades obtuvieron la personería legal de sus organizaciones (Resolución N° 521/12), otorgada por el Registro Nacional de Organizaciones de Pueblos Indígenas.

Otros resultados muestran conflictos, más o menos latentes, vinculados principalmente a la cuestión territorial, que se expresan en la organización interna de cada comunidad; la relación con el Estado; y la relación con empresarios y/o terratenientes. Algunos ejemplos de los mencionados conflictos son los Juicios que llevan adelante algunas comunidades originarias con el Estado provincial, caso Ciudad Sagrada de Quilmes (conocidas como “Ruinas de Quilmes”), el asesinato de un dirigente indígena de la zona de Trancas (caso Javier Chocobar) y los conflictos internos entre comuneros, entre otros.

Otro aspecto que surge de las entrevistas es la participación de las comunidades en el programa “Microcréditos” implementado por el MDS, y cómo, en especial la Comunidad de Quilmes, alcanzó un lugar de referencia para apoyar a emprendedores que trabajen agrupados o individualmente. Si bien el 90% de los créditos otorgados fueron para emprendimientos de tipo individual, se destaca que los pocos grupos que se han formado a partir de microcréditos han podido insertarse en las políticas de economía social propuestas por el MDS de la Nación, como el programa Marcas Colectivas, herramienta que sirve a los emprendedores a identificar sus productos y/o servicios prestados.

La comunidad India Quilmes, a partir de una experiencia en el Proyecto DCI fue seleccionada para formar parte, junto con otras organizaciones e instituciones, del Consorcio de Gestión para el Desarrollo Local de Tucumán (Cinquegrani, 2012, comunicación personal).

Otros resultados muestran diferentes grados de

avance por rubro de actividad, "(...) mire, hay distintas áreas, en el tema de los artesanos ellos están más unidos y se agrupan para vender, pero en el tema agrícola no, cada uno se ha ido por su lado, el que hace pimiento lo hace y vende como puede, el que hace comino también (...)" (G.L., 2012, comunicación personal).

Otro comunero manifestó que la implementación de los proyectos les ha permitido una mayor proyección y vinculación con otros importantes actores de la zona, "... estamos todos siempre juntos y tenemos que trabajar así...justamente ayer estuvimos hablando con el INTA y el Intendente y quiere que nos unamos para hacer un frigorífico en Tafi ya que entre Tafi y Casas Viejas tenemos muchas cabezas de ganado vacuno... (C.S., 2012, comunicación personal)".

El presente trabajo abre nuevos interrogantes y deja planteados temas pendientes que se espera sean de utilidad para futuras investigaciones.

Desde el aspecto socio-organizacional se puede concluir que las políticas públicas en la figura de programas y proyectos han generado impactos positivos en cuanto a que se han visibilizado las comunidades originarias de Tucumán, por medio de por ejemplo la creación de la UPNDT, la obtención de microcréditos; más los proyectos aprobados e implementados en las diferentes comunidades, que así lo demuestran.

También es posible encontrar relaciones con el concepto de Desarrollo Rural Territorial (DRT). Al decir de Schejtman y Berdegué (2004), el DRT se sostiene sobre la base de la transformación productiva y desarrollo institucional. De acuerdo a los resultados obtenidos, en Quilmes existen iniciativas que se aproximan a la definición presentada *ut supra*; como lo es el proyecto para la provisión de agua para la comunidad de El Paso, donde a partir de la perforación de un pozo hasta la actualidad el mismo es utilizado por los comuneros que participaron desde el inicio del proyecto y otros que se sumaron posteriormente. No sucede lo mismo con los aspectos productivos; la venta de la producción continúa siendo una actividad con un fuerte sesgo individual.

En cuanto al desarrollo institucional se puede decir que este proyecto permitió a la comunidad india Quilmes, en su base de El Paso, vincularse con los siguientes actores:

- a) Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).
- b) Cátedra de Hidrogeología de la Facultad de

Ciencias Naturales de la Universidad Nacional de Tucumán.

- c) Cooperativa "Santa María".
- d) Dirección de Irrigación de la Provincia de Tucumán.
- e) Profesionales del área hidrológica.
- f) Equipo del INAI Regional Tucumán.

Sin embargo, las conclusiones son parciales y permiten indagar o reflexionar acerca de la cuestión indígena en torno a su relación con el Estado, los equipos técnicos y hacia el interior de los propios pueblos originarios. Por ejemplo, todavía está en discusión si la importancia de la UPNDT es política, porque proviene de una acción reivindicativa de los Pueblos, o tiene valor en sí misma como acto jurídico de importancia.

La escasa participación de los jóvenes y el rol de la mujer, en torno a los programas y proyectos implementados en comunidades originarias tucumanas, también son temas que deberían ser explorados con mayor profundidad.

Por último, la no resolución de la cuestión de la tenencia de las tierras de los Pueblos Originarios de Tucumán y de toda la región, es un obstáculo constante para el éxito de los programas y proyectos de desarrollo en estos territorios

Agradecimientos

INAI Regional Tucumán; Referentes Unión Diaguíta Tucumán.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Astorga C.R., Lima Facio M.A. (2009) ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? En: Contribuciones a las Ciencias Sociales, <http://www.eumed.net/rev/cccss/05/alf.htm>, consulta: septiembre 2014.
- Ander-Egg E. (1995). Técnicas de investigación social, 24ª ed., Lumen, Buenos Aires, Argentina.
- Boletín Oficial de la República Argentina (1985). Ley N° 23.302: Política indígena y apoyo a comunidades aborígenes. Boletín Oficial 25.803: 1-3.
- Cervera Novo J. P. (2010). La cuestión indígena en la Argentina, un estudio de actualización. Serie Estudios e Investigaciones N° 25, 1ª ed. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Buenos Aires, Argentina.
- Feito M., Pizarro C. (2008). Notas de clase. Curso Metodologías cualitativas. Tesis de Maestría. Maestría en desarrollo Rural. Facultad de Agronomía, Universidad Nacional de Buenos Aires.
- Forni F., Gallart M.A., Vasilachis de Gialdino I. (1993).

- La integración de métodos y la metodología cualitativa. Una reflexión desde la práctica de la investigación. Métodos cualitativos II. La práctica de la investigación. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, Argentina.
- García Salemi A. (2013). Políticas públicas dirigidas a organizaciones indígenas en la provincia de Tucumán, Argentina, durante el periodo 2000-2010. Tesis de Maestría. Maestría en Desarrollo Rural, Facultad de Agronomía, Universidad Nacional de Buenos Aires.
- Hopenhayn M. (2003). La pobreza en conceptos, realidades y políticas: una perspectiva regional con énfasis en minorías étnicas división de desarrollo social. En: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/diversidades/docs/div_online/pobreza%20afros.htm, consulta: noviembre 2015.
- Martínez M. (2006). La investigación cualitativa (síntesis conceptual). Revista Investigación en Psicología 9: 123-146.
- Organización Internacional del Trabajo. Oficina Regional para América Latina y El Caribe. (2007). Convenio N° 169. Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. OIT, Lima, Perú.
- Schejtman A., Berdegú J. (2004). Desarrollo territorial rural. Debates y temas rurales. N°1 Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile, Chile.
- Yin, R. (1989). Case study research: design and methods. Applied social research methods Series. Sage, Newbury Park, USA.
- Yin R. (1994). Case study research. Design and methods. Sage, Beverly Hills, USA.