

## Políticas Públicas y Pueblos Indígenas

### La experiencia de un área de abordaje específico como desafío para la intervención social desde la perspectiva intercultural crítica

Por María Eugenia Cora

**María Eugenia Cora.** Licenciada en Trabajo Social. Trabajadora del Ministerio de Desarrollo Social de Nación en proyectos vinculados a Economía Social, Popular y Desarrollo local y en proyectos con Pueblos Indígenas.

El objetivo del artículo es reflexionar acerca de la experiencia del equipo de trabajo del Área Pueblos Indígenas del Programa Manos a la Obra (API-PMO) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina (MDS) como dispositivo de articulación institucional para la acción coordinada y sistemática en el abordaje socioproductivo con Pueblos Indígenas (PI) **-1-** y Comunidades Indígenas (CI) **-2-** desde la perspectiva de la interculturalidad crítica.

¿Es suficiente promover la voz y la mirada en relación a sus cosmovisiones, prácticas y prioridades en relación a lo socioproductivo para hablar de interculturalidad? ¿Qué aportes puede sumar el Trabajo Social -junto a otras disciplinas que entienden en la cuestión social- a la conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas desde una perspectiva de interculturalidad crítica? ¿Puede el giro decolonial plantear un marco de interpretación del que se nutran aquellas disciplinas, marco que implique una crítica y una alternativa epistémica y de intervención al paradigma de desarrollo ligado a la modernidad y la colonización como ejes estructurantes de relaciones asimétricas etno/eurocentradas? ¿Puede esta crítica, a su vez, develar las estructuras de poder que luego se plasman en modalidades de abordaje desde la institucionalidad estatal que, a su vez, las invisibiliza? Y por último, ¿pueden estas perspectivas, interculturalidad crítica y decolonialismo promover otro tipo de miradas que deconstruyan las relaciones entre el Estado y los PI, miradas que fortalezcan modalidades alternativas de ser/estar/pensar como las que se vislumbran en las cosmovisiones, prácticas y reelaboraciones simbólicas de los PI en relación a su identidad, el territorio, sus formas de organización económica, política, social y cultural?

#### **Inserción institucional y breve descripción de la experiencia de trabajo del equipo del API-PMO**

El Programa en el que encuadra su tarea el equipo del Área Pueblos Indígenas es el Manos a la Obra del MDS, creado en 2004 y hoy dependiente de la Secretaría de Economía Social (SES). A su vez, articula sus abordajes con el Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local "Potenciar Trabajo", creado en 2020. Ambas normativas impulsan el fortalecimiento de

experiencias socioproductivas, sociolaborales y sociocomunitarias donde se encuadran los abordajes con PI y CI de todo el país.

La incumbencia histórica de nuestro MDS en la cuestión indígena -3- y la participación del PMO en la Mesa Interministerial de Pueblos Indígenas (MIMPI) -4-, entre 2017 y 2019, son los dos antecedentes de creación de un equipo de trabajo con abordaje específico socioproductivo, sociolaboral y sociocomunitario con CI y PI desde la perspectiva intercultural. En particular en el PMO, el equipo del API-PMO estuvo desde sus inicios conformado por trabajadoras/es sociales. Si bien esta conformación no fue planificada -ya que el equipo del PMO está constituido por diferentes disciplinas profesionales y técnicas- esta particularidad le dio cierta especificidad a los abordajes, lo que resulta interesante analizar.

Desde sus inicios, la creación del equipo de trabajo del API-PMO se transformó en un dispositivo de articulación institucional para promover acciones coordinadas y sistemáticas dentro de los distintos niveles funcionales de la SES (Coordinación del PMO, Direcciones, Subsecretarías) así como de áreas del MDS (Unidad Gabinete de Asesores, Coordinación de Desarrollo de Capacidades, Secretaría de Abordaje Integral) y de otros organismos del Estado (INAI, INTA, Secretaría de Agricultura Familiar Campesina e Indígena -SAFCI- y organismos provinciales y municipales) afectados a los abordajes con CI y PI de las siguientes Provincias priorizadas por declararse zonas de emergencia social y climática: Salta (4 comunidades del Pueblo Wichí), Chubut (17 comunidades del Pueblo Mapuche Tehuelche) y Corrientes (6 comunidades del Pueblo Guaraní). Se trata, además, de que esas acciones incorporen la perspectiva intercultural crítica, es decir, que esos abordajes impliquen la mirada y la voz de las CI y PI como eje constitutivo de sus intervenciones y, más importante aún, que asuman como desafío cambiar el tipo de relaciones entre el Estado y aquéllas.

### **Algunas precisiones conceptuales**

Entendemos como dispositivo de articulación institucional a un conjunto de estrategias de articulación institucional que el equipo del API-PMO plasma en 3 dimensiones:

#### **1. Articulación institucional:** acciones que, a su vez, se reconocen en 4 subdimensiones:

- a) Que promovieron su reconocimiento o identificación como área/equipo -5- en las distintas dependencias funcionales intra e interministeriales intervinientes. En los abordajes con los PI de las 3 provincias, aunque con particularidades, hubo instancias de reconocimiento del Área.
- b) Que diseñaron, coordinaron o los tuvieron como partícipes de instancias de formación y capacitación -6- en la especificidad indígena. Desde el equipo se lograron esos espacios.
- c) Que promovieron la institucionalización programática y la adecuación normativa. Si bien hubo avances en la institucionalización de algunas herramientas de articulación, de asesoría y de consulta al equipo en la especificidad indígena -7-, no se pudieron concretar adecuaciones normativas (resoluciones, disposiciones, protocolos, etc) que facilitaran el acceso, la consulta y la participación de los PI y CI en las políticas socioproductivas abordadas desde el MDS.
- d) Que habilitaron instancias de participación (información, opinión y toma de decisiones). Se lograron esas instancias ya que la decisión de la Subsecretaría y de la

SES fue que sea el equipo del API-PMO el que efectivice las convocatorias con carácter informativo, formativo y de articulación de abordajes socioproductivos con el resto de las áreas intra e interministeriales.

**2. Acción coordinada y sistemática** refiere a las siguientes subdimensiones analíticas:

- a) Las modalidades o características que asumen las respuestas programáticas y la presencia territorial.
- b) Las modalidades asumidas por el equipo de trabajo del API-PMO en acciones de coordinación sistemática.

Las distintas modalidades de estas dos subdimensiones se explican, en parte, por la centralidad o no de sus diseños de abordaje e intervención desde la institucionalidad pública. En el caso de la provincia de Salta, las acciones fueron centralizadas por nuestro MDS, mientras que en las otras dos provincias se dio de manera descentralizada: a través de la MIMPI cuando fueron convocadas por el INAI o directamente a través de equipos territoriales del INAI cuando no se pudo convocar MIMPI. En el primer caso, el de abordaje e intervención centralizada desde nuestro MDS, fue más fluida la presencia territorial, la comunicación y la respuesta programática. Cuando las intervenciones estuvieron coordinadas fuera del MDS resultó más dificultosa la coordinación sistemática con esos otros organismos, adquiriendo otra complejidad en tiempos, recursos y modalidad de respuesta programática y presencia territorial.

**3. Perspectiva intercultural:** se trata de las modalidades de incorporación, o no, de la mirada y la voz de las CI y PI en cuanto a sus cosmovisiones, prácticas y prioridades en relación a lo socioproductivo.

Esta dimensión la analizamos compartiendo la perspectiva de C. Walsh (2009) cuando dice que desde los años 90 la interculturalidad se conceptualizó e integró en las políticas públicas y en las reformas educativas y constitucionales, distinguiendo entre la interculturalidad crítica, relacional y funcional. Las dos últimas refieren al multiculturalismo sólo como expresión de diferentes culturas que pueden o no tener contacto e intercambios entre sí o a lo sumo pueden plantear la existencia de conflictos en el ejercicio de establecer relaciones y a su vez, se prioriza la búsqueda de cierto equilibrio/diálogo funcional entre sí. Por el contrario, la perspectiva intercultural crítica, a la que adhiere Walsh, cuestiona esas perspectivas multiculturales. Por un lado se plantea que la perspectiva relacional oculta o minimiza la conflictividad y los contextos de poder, dominación y colonialidad de las relaciones. Y respecto a la perspectiva funcional, y retomando al filósofo peruano Fidel Tubino (2005), denuncia que la finalidad del reconocimiento de la diversidad cultural sólo persigue la inclusión de esas diferencias al interior de la estructura social establecida, siendo funcionales a las asimetrías, desigualdades y reglas de juego del Estado y del mercado.

En cambio, la perspectiva crítica postula no sólo cambiar esas relaciones sino las estructuras, condiciones y dispositivos de poder que mantienen la desigualdad, inferiorización, racialización y discriminación. En esta misma línea, Quijano (2011b) habla

de “colonialidad del poder” y dice que la clasificación racial fue la piedra angular del patrón de poder capitalista y que ha operado en cada uno de los planos, ámbitos y dimensiones de la existencia social cotidiana y a escala gubernamental a través de las políticas públicas.

Respecto a esta dimensión, las diferencias en las modalidades y características en la incorporación de la mirada de las CI y PI en cuanto a sus cosmovisiones, prácticas y prioridades en relación a lo socioproductivo podrían explicarse, por un lado, por la centralización o descentralización en la articulación y acción coordinada del Estado y por otra parte, esas diferencias podrían aludir a distintos modos en que las CI y PI expresan las demandas hacia el Estado, de acuerdo a sus diferentes modalidades de organización y representación.

En ese sentido, si bien no hay relación directa entre la centralidad o coordinación de abordajes desde el Estado y la perspectiva intercultural en sus intervenciones, consideramos que esa centralidad y coordinación pudo, en algunos casos, facilitar espacios de participación y consulta a los PI y CI de manera programática. No obstante, siguiendo a Walsh, estas intervenciones desde el Estado podrían inscribirse en una perspectiva funcional, es decir, tendientes a adecuar la participación de las CI y PI a los marcos normativos y programáticos de los organismos públicos intervinientes más que dirigidas a adaptar, rever y luego institucionalizar instrumentos y normas que incorporen la mirada de los PI en relación a sus cosmovisiones y prioridades. Es decir, serían deseables intervenciones desde una perspectiva de interculturalidad crítica que se dirijan, en su relación con los PI, no sólo a incorporar su cosmovisión y prioridades sino a deconstruir esas mismas relaciones asimétricas de poder que las subyacen.

Por otro lado, mencionamos que las diferencias en la incorporación de la voz y la mirada de los PI también se podría explicar por los diferentes modos de organización territorial, política, social, económica y cultural de cada unas de las zonas donde se intervino. Así, cuando las CI y PI implicadas tuvieron organizaciones indígenas de 2° grado sosteniendo los procesos de interlocución con el Estado, la mirada de aquellas, respecto a sus prioridades, tuvieron mayor resonancia en las respuestas programáticas y en la sistematicidad y coordinación de las intervenciones de la institucionalidad pública. Desde la perspectiva de Walsh podemos decir que estas demandas fueron aceptadas desde el Estado, teniendo en cuenta sus particularidades y especificidades culturales, pero buscando síntesis y equilibrios con los PI que evitaran el conflicto y permitieran intervenciones en un marco de consensos que las situaran, más que dentro del paradigma de la interculturalidad crítica, en una perspectiva de la interculturalidad relacional.

## **Reflexiones finales**

Se espera que la reflexión acerca de las distintas modalidades de abordaje en las que se inserta la experiencia del equipo API-PMO como dispositivo de articulación institucional pueda convertirse en insumo de futuras sistematizaciones que aborden la relación de la institucionalidad pública con los PI y CI, constituyendo un aporte en el campo de las Ciencias Sociales en general y del Trabajo Social en particular, para problematizar el encuadre de este tipo de abordajes en el marco de los avances en materia normativa indígena -8- y en la adecuación de políticas públicas a la perspectiva de interculturalidad crítica.

Como vimos, es necesaria la creación de un área específica para el abordaje con PI, aunque quizá no suficiente para incluir la cosmovisión y las prioridades de ser/pensar y estar en el mundo de aquellos pueblos. Como plantea Walsh (2009), no se trata de enunciar y caracterizar la diversidad cultural sino de interpelar y deconstruir las relaciones asimétricas que están en la base de la configuración del vínculo intercultural entre la institucionalidad pública y los PI. Si bien a la luz de la experiencia del equipo del API-PMO podríamos considerar la creación de ese área específica de abordaje como un avance necesario, se haría preciso apostar a una transversalización de la perspectiva acerca de los derechos que asisten a los PI y los mecanismos de intervención pública que los garanticen, es decir que se trata de ir sentando bases que se dirijan a enmarcar las políticas públicas con PI y CI en la perspectiva intercultural crítica. A partir de esta premisa es que se configuran nuevos interrogantes que esperamos se conviertan en futuros disparadores: ¿basta con acciones articuladas y coordinadas por el Estado de forma centralizada para enmarcar las intervenciones desde el paradigma de interculturalidad crítica?, ¿es suficiente que los PI, a través de sus organizaciones indígenas, planteen sus propias demandas y prioridades para que el Estado genere dispositivos de consulta, participación e intervención que garanticen el cumplimiento de sus derechos? y ¿es suficiente para que además lo haga desde una perspectiva que trascienda el respeto a la diversidad cultural por una mirada crítica que interpele y deconstruya esas relaciones asimétricas entre el Estado y los PI, perspectiva que no sólo debiera conocer y respetar la normativa nacional e internacional que los asiste sino que debiera ser productora de nuevas institucionalidades y normativas que fortalezcan la interculturalidad crítica en todos sus abordajes y de manera transversal?

Tomando esta experiencia particular del equipo de API-PMO conformado por Trabajadoras/es Sociales desde sus inicios, entendemos que resulta necesario poner su trayectoria como disciplina al servicio de la perspectiva de la interculturalidad crítica. Se trata de una disciplina que nació al calor de la modernidad pero que también, a lo largo de su historia, ha sabido repensarse y reconceptualizarse. En esta línea, siguiendo la invitación de la Dra. Esperanza Gómez Hernández (2023) *-9-*, el Trabajo Social puede contribuir a reforzar la colonialidad moderna, eurocentrada y salvacionista o transitar por la decolonialidad como perspectiva epistémica y de intervención en el campo de las políticas públicas.

## Notas

*-1-* En relación al concepto de Pueblos Indígenas, el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales del año 1989 menciona "...a los pueblos en países independientes, considerados indígenas 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 del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas". También aclara que la conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.

*-2-* Cuando nos referimos a Comunidad Indígena se trata de un grupo de familias que se autoreconoce como perteneciente a un pueblo indígena, con una organización propia, que comparte relaciones de reciprocidad y que mantiene un vínculo particular con el territorio que habita. Esta pertenencia es la que otorga sentido a la institución comunitaria. En adaptación a los requerimientos formales, en su vinculación con el Estado, esta forma de organización se plasma en un estatuto y un reglamento comunitario.

-3- Desde su creación, en la década del 80, hasta el 2015 que el nuevo gobierno traslada al organismo rector en la temática Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (en adelante INAI), al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

-4- La MIMPI es un dispositivo de abordaje integral y está integrada por funcionarios y técnicos de distintos Ministerios y dependencias del Estado: Ministerio de Producción y Trabajo, PAMI, ANSES, INTA, Subsecretaría de Agricultura Familiar (Ministerio de Agroindustria), Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), Secretaría de Cultura de la Nación, así como por diferentes áreas del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación.

-5- En el caso de Salta, el API-PMO fue representante de la SES ante la Unidad de Gabinete de Asesores del MDS y en la MIMPI central y local conducidas por el INAI. En el caso de Chubut y Corrientes, también el equipo fue el único representante institucional de la SES. En el caso de Chubut -ante las MIMPIS central y local- y en Corrientes -ante el INAI- ya que no se convocó MIMPI

-6- El API-PMO reeditó el contenido en 2020 y 2023, junto a la Dirección de Desarrollo de Capacidades y Carrera Administrativa del MDS, el Curso “Pueblos Indígenas como Sujetos de derechos” destinado a agentes intra e interministeriales, con acreditación INAP. Actualmente se está trabajando en el diseño del mismo Curso en un 2º nivel de profundidad y en una propuesta de formación con modalidad de Diplomatura conformando un equipo docente interministerial y con acreditación INAP. Asimismo, durante 2020 se presentó ante nuestra Subsecretaría de Promoción de la Economía Social y Desarrollo Local una propuesta preliminar de cooperación técnica internacional con México. Desde el equipo API-PMO se gestionó, junto con el INTA, la presentación de aquella instancia preliminar de cooperación ante Cancillería, a partir de la articulación que el INTA ya venía abordando con el Organismo.

-7- El API-PMO fue convocado por la Subsecretaría para participar sistemáticamente de la Unidad de Trabajo Integrado (UTI) y plantear desde el área la importancia de transversalizar las distintas herramientas de la Subsecretaría, incorporando la perspectiva intercultural en los abordajes. También la SES y otras áreas intra e interministeriales convocaron periódicamente al API-PMO para consultas y participación en instancias de diseño e intervención con población indígena. La UTI es un dispositivo de articulación institucional de todas las áreas de la Subsecretaría que se reunió con frecuencia quincenal durante 2020, con el fin de socializar información, planificar acciones y abordajes en conjunto, presentar informes de gestión por áreas, convocar a otras áreas intra e interministeriales, etc. Este trabajo se discontinuó a partir del cambio de gestión en la Subsecretaría en el año 2021.

-8- El artículo 75 inc. 17 de la Constitución Nacional es el instrumento más importante en materia indígena que integra el derecho argentino. El mismo establece “Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural, reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones.” En 1989, por medio de la Ley Nacional 24.071, la Argentina suscribió el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) “Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”. A estas normas se suman otras leyes nacionales y provinciales y, en su conjunto, expresan el reconocimiento de derechos que asisten a las comunidades y pueblos indígenas.

**-9-** Esperanza Gómez Hernández. Trabajadora Social, profesora titular del Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Antioquia. Doctora en Estudios Interculturales. Vinculada con el Grupo de Investigación en Estudios Interculturales y Decoloniales.

## Bibliografía

Cuestas Caza, Javier (2019). *El discurso del desarrollo en las políticas públicas: del post desarrollo a la crítica decolonial*. Revista Trajectories Humaines Transcontinentales. Université de Limoges. NE N° 4. Disponible en <https://www.unilim.fr/trahs/index.php?id=1561&lang=es>

Gómez Hernández, Esperanza (2023). *¿Por qué Trabajo social Intercultural y Decolonial?* Recuperado de: <https://celats.org/noticias/por-que-trabajo-social-intercultural-y-decolonial>

Jara Holliday, Oscar (2013). *Orientaciones teórico-prácticas para la sistematización de experiencias*. Centro de Estudios y Publicaciones ALFORJA, Costa Rica.

Quijano, Aníbal (2011a). *¿Bien Vivir?: entre el 'desarrollo' y la descolonialidad del poder*. Ecuador Debate, 84, (Quito).

----- (2011b). *Colonialidad del poder y clasificación social*. Contextualizaciones Latinoamericanas, (5). Citado por Cuestas-Caza, J. (2019) en *El discurso del desarrollo en las políticas públicas: del postdesarrollo a la crítica decolonial*. Revista Trajectories Humaines Transcontinentales. NENo 4.

Neirotti Nerio (2007). *Elementos conceptuales y metodológicos para la evaluación de Políticas y Programas Sociales*. IPE – Buenos Aires Sede Regional del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. 10º Curso Regional sobre “Planificación y Formulación de Políticas Educativas”, Buenos Aires.

Red Activate y Construye (2022). *Sistematización de experiencias comunitarias*. (Material bibliográfico Curso “Diseño de proyectos de evaluación y sistematización de prácticas de gestión e intervención en lo social”). Página web: <https://www.redactivateyconstruye.org>

Tubino, F. (2005). *La interculturalidad crítica como proyecto ético-político*. En: Encuentro continental de educadores agustinos. Lima, 24-28 de enero de 2005. Disponible en: <http://oala.villanova.edu/congresos/educación/lima-ponen-02.html>.

Walsh, Catherine (2009). *Interculturalidad crítica y educación intercultural*. Ampliación de la ponencia presentada en el Seminario “Interculturalidad y educación intercultural” organizado por el Instituto Internacional de Integración del Programa Andrés Bello. La Paz.