

PÁGINA ABIERTA

Espacio destinado a la producción de conocimiento, reflexiones y debates vinculados a nuestro ejercicio profesional

Área Pueblos Indígenas del Programa Manos a la Obra desde la perspectiva de la interculturalidad crítica

Por María Eugenia Cora – Septiembre de 2023

Área Pueblos Indígenas del Programa Manos a la Obra: dispositivo de articulación institucional desde la perspectiva intercultural crítica (2020-2023)

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 (MDS) como ***dispositivo de articulación institucional*** para la ***acción coordinada y sistemática*** en el ***abordaje socio productivo con Pueblos Indígenas (PI)¹ y Comunidades Indígenas (CI)²*** desde la ***perspectiva de la interculturalidad crítica***. ¿Es suficiente promover la voz, la mirada en relación a sus prioridades de desarrollo 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?

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

El Programa donde 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 abordajes con el Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local - "Potenciar Trabajo", creado en 2020. Ambas normativas impulsan el fortalecimiento de experiencias socio productivas,

¹ En relación al concepto de *Pueblos Indígenas* el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, del año 1989, menciona¹ ...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 auto reconoce 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.



socio-laborales y socio-comunitarias donde se encuadran los abordajes con PI y CI de todo el país.

La incumbencia histórica de nuestro MDS en la cuestión indígena³, 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 socio productivo, socio laboral y socio comunitario con CI y PI desde la perspectiva intercultural. En particular, en el PMO, el equipo del API-PMO estuvo conformado, desde sus inicios, 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 que resulta interesante analizar.

Así, desde sus inicios, la creación del equipo de trabajo del API-PMO se transforma 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 –SAFCEI- 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 dichos actores.

Algunas precisiones conceptuales:

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.



Entendemos como **dispositivo de articulación institucional** 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/equipo⁵. en las distintas dependencias funcionales intra e interministeriales intervinientes en las 3 Provincias
- b) Que diseñaron, coordinaron o los tuvieron como partícipes de instancias de formación y capacitación⁶ en la especificidad indígena.
- 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 indígena⁷, no se pudieron concretar adecuaciones normativas (resoluciones, disposiciones, protocolos, etc.) que faciliten el acceso, la consulta y la participación de los PI y CI en las políticas socio productivas abordadas desde el MDS.
- d) Que habilitaron instancias de participación (información, opinión y toma de decisiones). La decisión de la Subsecretaría y de la SES fue que sea el equipo del API-PMO quien efectivice las convocatorias con carácter

⁵ En el caso de Salta, 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, sólo que 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 el 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.



informativo, formativo y de articulación de abordajes socio productivos con el resto de las áreas.

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 explicarían, en parte, por la centralidad o no de sus diseños de abordaje⁸.

3. perspectiva intercultural: se trató de las modalidades de incorporación o no, de la mirada y la voz de las CI y PI en cuanto a sus prioridades y modelos de desarrollo. 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. Distingue entre interculturalidad crítica, relacional y la funcional. Las dos últimas sólo refieren al multiculturalismo como expresión de diferentes culturas que tienen contacto e intercambios entre sí o que, a lo sumo, en el ejercicio de esas relaciones, plantean conflicto, pero que busca cierto equilibrio/diálogo funcional entre ellas. Por el contrario, la perspectiva intercultural crítica, a la que adhiere, las cuestiona en tanto la perspectiva relacional oculta o minimiza la conflictividad y los contextos de poder, dominación y colonialidad de las relaciones. Y respecto a la 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. Por el contrario, la perspectiva crítica postula no sólo cambiar esas relaciones, sino las

⁸ En el caso de Salta las acciones fueron centralizadas por nuestro MDS y en las otras dos Provincias se dio de manera descentralizada y cargo del INAI. En el primer caso fue más fluida la presencia territorial, la comunicación y la respuesta programática. Cuando las intervenciones estuvieron coordinadas fuera del MDS fue más compleja la coordinación sistemática con esos otros organismos, adquiriendo otra complejidad en tiempos, recursos y modalidad de respuesta programática y presencia territorial.



estructuras, condiciones y dispositivos de poder que mantienen la desigualdad, inferiorización, racialización y discriminación.

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 prioridades y modelos de desarrollo radican, en parte, en la centralización o descentralización en la articulación y acción coordinada del Estado. Y, al mismo tiempo, si la perspectiva de las CI y PI se pudo expresar a las agencias del Estado según sus diferentes modalidades de organización y representación⁹.

Reflexiones finales

Se espera que la reflexión acerca de las distintas modalidades de abordaje del equipo API-PMO, como dispositivo de articulación institucional, pueda convertirse en insumo de futuras sistematizaciones. 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 indígena¹⁰ y en la adecuación de políticas públicas a la perspectiva de interculturalidad crítica.

Algunos interrogantes que sirvan de 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? ¿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

⁹ En este sentido, creemos que, si bien no hay relación directa entre la centralidad o coordinación de abordajes y la perspectiva intercultural, consideramos que esa centralidad y coordinación pudo, en algunos casos, facilitar espacios de participación y consulta a los PI y CI de manera institucionalizada y programática. En segundo lugar, las diferencias en la incorporación de la voz y la mirada de estos actores también pudo tener relación con los modos de organización territorial, cultural y organizativa de las CI y PI de cada una de las zonas. Cuando las CI y PI implicados tuvieron organizaciones indígenas de 2° grado sosteniendo los procesos de interlocución con el Estado, la mirada de esos PI, respecto a sus prioridades de desarrollo, tuvieron mayor resonancia en las respuestas programáticas y en la sistematicidad de las intervenciones.

¹⁰ 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.



esas relaciones entre el Estado y los PI? Perspectiva que además, no sólo debiera respetar la normativa nacional e internacional que los asiste, sino que debiera ser productora de nuevas institucionalidades y normativas que fortalezcan la interculturalidad crítica.

A su vez, tomando esta experiencia particular del equipo de API-PMO, conformado por Trabajadoras/es Sociales desde sus inicios, entendemos que resulta necesario poner al servicio de la perspectiva de la interculturalidad crítica su trayectoria como disciplina. Disciplina que nació al calor de la modernidad pero que también, a lo largo de su historia, ha sabido repensarse, reconceptualizarse. En esta línea, siguiendo la invitación de la Dra. Esperanza Gómez-Hernández¹¹ 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.

¹¹ Dra. Esperanza Gómez- Hernández. Trabajadora Social, profesora titular del depto. de trabajo Social de la Universidad de Antioquia. Doctora en Estudios Interculturales. Vinculada con el Grupo de Investigación en Estudios Interculturales y Decoloniales.



Bibliografía

- Gómez Hernández Esperanza ¿Por qué Trabajo social Intercultural y Decolonial? Consulta 29/08/23 <https://celats.org/noticias/por-que-trabajo-social-intercultural-y-decolonial>
- Jara Holliday (2013). Orientaciones teórico-prácticas para la sistematización de experiencias. Centro de Estudios y Publicaciones ALFORJA, Costa Rica.
- 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 valuación y sistematización de prácticas de gestión e intervención en lo social”.
- 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.

