

---

# Haciendo desarrollo a lo indígena Proyectos de desarrollo en comunidades indígenas del Chaco salteño, Argentina\*

Natalia Castelnuovo Biraben\*\*

Mauricio Boivin\*\*\*

## RESUMEN

Recibido: 21 de agosto de 2013

Evaluado: 12 de septiembre de 2013

Aceptado: 7 de octubre de 2013

A partir de una perspectiva etnográfica del proceso de implementación de un programa de desarrollo en comunidades indígenas, en el presente artículo nos proponemos dejar al descubierto los conflictos emergentes entre la *Carta de cooperación* firmada por el Estado argentino y el Banco Interamericano de Desarrollo, en cuanto es, por un lado, expresión de una episteme de la dominación y, por el otro, de una microfísica de la resistencia cotidiana desplegada por el Consejo de Caciques de los Siete Pueblos. El poder de negociación de la organización indígena la constituyó en *broker* de desarrollo, al implementar los distintos proyectos “a lo indígena”. El análisis de este proceso nos permite reflexionar acerca de las relaciones que pautan a las organizaciones indígenas con el Estado argentino y con los organismos de financiamiento internacional.

**Palabras clave:** desarrollo indígena, *broker*, organizaciones indígenas, agencias de cooperación, Estado Argentino.

---

\* Una primera versión de este trabajo fue presentado en el marco del LIV Congreso Internacional de Americanistas, en el simposio Encuentros y Desencuentros: Roles, Expectativas e Imágenes en Proyectos de Desarrollo. Agradecemos los comentarios realizados a este por Volker Von Bremen. Castelnuovo, N. y Boivin, M. (2014). Haciendo desarrollo a lo indígena. *Proyectos de desarrollo en comunidades indígenas del Chaco salteño, Argentina*. Hallazgos, 21, X-X.

\*\* Doctora en Antropología por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Posdoctoranda del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en la Sección de Antropología Social, Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: naticastelnuovo@gmail.com Puan480 4to piso of. 464- Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

\*\*\* Profesor titular en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Magíster de la London School of Economics. Correo electrónico: mboivin@fibertel.com.ar

# Doing development in indigenous way

## Development projects in indigenous communities

### in Chaco salteño, Argentina

#### **ABSTRACT**

From an ethnographical approach of the set up process of a development program in indigenous communities, we propose to uncover the emerging conflicts between the 'Letter Cooperation', signed by the Argentine State and the Inter-American Development Bank, expressing both the episteme of domination and a microphysics of everyday resistance displayed by the Chief Council of the Seven Tribes. The bargaining power of the indigenous organization established them as the development *brokers* responsible for implementing the different "indigenous" projects. The analysis of this process allows us to reflect on the relationships between the Argentine State and the international funding agencies that govern the indigenous organizations.

**Keywords:** indigenous development, *broker*, indigenous organizations, cooperation agencies, Argentine State.

Received: August 21, 2013

Evaluated: September 12, 2013

Accepted: October 7, 2013

# Fazendo desenvolvimento do jeito indígena

## Projetos de desenvolvimento em comunidades indígenas do Chaco – Salta, Argentina

### RESUMO

Recebido: 21 ago 2013  
Avaliado: 12 de setembro de 2013  
Aceito: 7 de outubro de 2013

A partir de uma perspectiva etnográfica do processo de implementação de um programa de desenvolvimento em comunidades indígenas, no presente artigo pretendemos deixar em descoberta os conflitos emergentes entre a *Carta de Cooperação* assinado pelo Governo argentino e o Banco Interamericano de Desarrollo, em quanto é, por um lado, a expressão de uma episteme da dominação e, por outro, de uma microfísica da resistência diária apresentados pelo Conselho de Caciques dos Sete Povos. O poder de barganha da organização indígena foi constituída em *broker* do desenvolvimento, através da implementação dos vários projetos “do jeito indígena”. A análise desse processo permite-nos refletir sobre as relações que orientam as organizações indígenas com o Governo argentino e as agências de financiamento internacionais.

**Palavras-chave:** desenvolvimento indígena, *broker*, organizações indígenas, agências de cooperação, Estado Argentino.

## INTRODUCCIÓN

Las experiencias de diversos programas de desarrollo en Argentina, destinados a “grupos vulnerables”, entre los que fueron identificados los pueblos indígenas, han sido un tema de reflexión y debate para quienes integran los equipos técnicos, como también para estudiosos de las ciencias sociales y, en especial, para antropólogos que desde un enfoque “para” y “del” desarrollo (Isla y Colmegna, 2005, pp. 3-5) realizaron diversas contribuciones a esta problemática.

Existen varios trabajos que sistematizaron experiencias y conocimientos surgidos a partir de la implementación de proyectos de desarrollo realizados en el noroeste argentino. Un ejemplo de ello es *Detrás del árbol, la gente* (1997), un libro editado por la Sociedad Alemana de Cooperación que reúne las reflexiones, aprendizajes y experiencias alcanzados luego de seis años de trabajo entre los integrantes del Proyecto de Desarrollo Agroforestal en Comunidades Rurales del Noroeste Argentino<sup>1</sup>. Lejos de tratarse de un libro-balance sobre logros y fallas, lo que los autores se propusieron fue dar a conocer una serie de avances y descubrimientos a partir de las experiencias vividas. Partiendo del gran “objetivo” de “incorporar el árbol” en los sistemas productivos, los autores van reconociendo el valor que tienen los conocimientos, los intereses y las formas de organización locales, lo cual quedó condensado por la expresión “ellos lo hacen a

su manera”, elegida por uno de ellos para hablar del proyecto (Sassatelli, 1997, p. 173).

Una propuesta similar de reflexión surge de la participación que el sociólogo Carpio tuvo, durante el último año de ejecución, en el Proyecto de Desarrollo Integral Ramón Lista (DIRLI de aquí en adelante), en Formosa, y que nos entrega en formato de entrevista (Isla y Colmegna, 2005). Así, a partir de un diálogo con la entrevistadora, Carpio describe una serie de aspectos interesantes y problemáticos respecto de la puesta en práctica de este tipo de proyectos de desarrollo, tales como la gestión del proyecto, la decisión de focalizar la inversión en el departamento de Ramón Lista, el lugar que el proyecto dio a los beneficiarios, el rol del estado nacional, provincial y municipal, entre mucho otros. En la misma línea de trabajos se encuentra la obra *Y no cumplieron*, del antropólogo De La Cruz (1997), quien a partir de su trayectoria en el desarrollo pretende aportar elementos interpretativos para la comprensión de las actuaciones y las relaciones entre wichí y proyectos. En sus propias palabras, se trata de “comprender algunos aspectos del desencuentro desde la lógica corriente de nuestra reflexión cotidiana” (De La Cruz, 1997, p. 12).

Vale la pena destacar que ideas presentes en la obra de De La Cruz fueron posteriormente retomadas por antropólogos que analizaron los efectos de los proyectos en pueblos indígenas del chaco salteño. Es el caso de Braticevic (2010), que en su estudio sobre el DIRLI recupera la tesis de De La Cruz (1997, p. 33) acerca de que los proyectos fueron, entre otros factores, determinantes en el pasaje de una vida transhumante al sedentarismo, en el sentido de que

1 El proyecto agroforestal se concentró en lo que se definió como las cinco grandes áreas agroecológicas de Salta y Jujuy: Puna jujeña, Yungas, zona de transición, Chaco salteño y valles calchaquíes salteños. El proyecto estuvo dirigido a “pequeños productores” campesinos y aborígenes (De La Cruz, 1997, p. 7).

“reordenaron” el “panorama humano del Chaco” tanto desde el punto de vista de las “localizaciones” como de la “diversificación de relaciones” sociales<sup>2</sup>. De hecho, lo que Braticevic (2010) hace es analizar las implicancias territoriales que el programa tuvo en comunidades indígenas wichí, al trabajar con las nociones de “fragmentación territorial” y “focalización” para proyectos (2010). Si bien el foco de su estudio no han sido las organizaciones no gubernamentales (ONG) que actúan en el Chaco, este autor sugiere que existe una continuidad y ruptura entre el papel que estas desempeñan desde la década de los años noventa y aquel de las misiones religiosas. La idea de que se trata de un mero cambio de ropaje entre los actores e instituciones misionales y las organizaciones abocadas al desarrollo ya estaba presente en la obra de De La Cruz. El desarrollo promovido por algunas ONG y sus técnicos es interpretado como una expresión de la “expansión capitalista” en la región, lo que, en cierto modo, es equivalente al avance de la frontera agropecuaria (Braticevic, 2010).

El trabajo de Quintero (2010) tiene una mirada similar sobre las intervenciones de desarrollo, aunque su análisis se centra en la construcción del puente internacional Misión La Paz-Pozo Hondo y el Proyecto Piloto de Agricultura con Riego, llevados adelante en el Pilcomayo. Para este autor, las intervenciones desplegadas por agentes de desarrollo están orientadas a “transformar significativamente las condiciones de vida

de las comunidades y sociedades objetivo, aun cuando ellas no lo quieran” (Quintero, 2010, p. 7). Al hacer uso del término *pacientes* para referirse a los destinatarios de los proyectos, el autor sostiene que “las lógicas de desarrollo” no contemplan la posibilidad de confrontación por parte de estos actores. Si bien no es nuestra intención en el presente trabajo confrontar estas ideas, lo cierto es que estas posturas descansan en una serie de supuestos y en una visión normativa (evaluaciones acerca de las bondades o maldades del desarrollo) que al colocar la discusión en términos de “pacientes” y “activos”, “éxitos” y “fracasos”, “resistencia” o “subordinación” no permiten pensar qué sentidos adquieren las intervenciones para los destinatarios, qué intereses aparecen en juego y de qué forma las acciones son resignificadas en función de sus propios objetivos<sup>3</sup>.

En estos —como en otros programas de desarrollo—, las ONG han sido las formas de canalizar los proyectos o recursos. Ya sea porque tienen un mayor conocimiento y cercanía con organizaciones de base, o bien, porque las propias agencias de financiamiento dejaron de asumir a los Estados como los proveedores de desarrollo, lo cierto es que desde la década de los años ochenta en adelante —en un contexto latinoamericano caracterizado por el debilitamiento de los Estados nacionales—, estas organizaciones pasaron a tener protagonismo como actores políticos.

2 También Rodríguez Mir (2011), que realizó su trabajo de campo (en) con el pueblo wichí, en la provincia de Formosa, retoma estas ideas cuando afirma: “Es muy clara la intención de los proyectos de desarrollo que se proponen como objetivo el abandono del seminomadismo que es propio de estas sociedades” (p. 9).

3 Von Bremen (1987) es otro de los autores que intenta explicar por qué los proyectos de desarrollo implementados “fracasan”. Básicamente, la tesis de Von Bremen consiste en atribuir una filosofía de tipo ecologista a los indígenas chaquenses, por la cual estos tendrían actitudes “pasivas” hacia el medio y no buscarían “producir”, sino “apropiarse de bienes ya existentes”. En otras palabras, lo que Von Bremen hace es equiparar la caza-recolección a la búsqueda de asistencia (véase Gordillo, 2006, pp. 277-296).

Las investigaciones etnográficas de Occhipinti y Castelnuovo sobre la actuación de ciertas ONG locales en el noroeste argentino echan luz sobre el papel que desempeñan como intermediarias. Occhipinti (2005) se aboca al estudio de algunas ONG de base religiosa que trabajan en busca de “justicia social” para las poblaciones indígenas y que alegan un “propósito superior” al de los logros materiales. Por su parte, Castelnuovo (2010a, 2012) centra su análisis en una ONG secular que orienta sus acciones a mujeres indígenas, con el propósito de conseguir su “reconocimiento” y dar visibilidad al papel que tienen dentro de sus comunidades y pueblos, con miras a poder establecer otros canales de diálogo con el Estado nacional. En ambos casos, se trata de estudios que ponen de relieve las formas que adquiere el desarrollo en el ámbito local. En ese sentido, lo que aparece cuestionado es la idea de que el desarrollo se focaliza exclusivamente en el crecimiento económico y en la integración y explotación de los del “sur” por parte de los sistemas globales capitalistas del “norte”. A diferencia de lo que sostienen los académicos del posdesarrollo sobre los efectos despolitizantes de estas intervenciones (Ferguson, 1997; Escobar, 2007, 2005, entre muchos otros), lo que se observa es que estas organizaciones alientan reclamos de alto contenido político, como es el tema de las tierras.

Este ha sido, en gran parte, el espíritu que condujo a que un sinnúmero de organizaciones indígenas y de apoyo del Chaco salteño entablaran un diálogo (Leacke, 2008) para sistematizar una serie de conocimientos sobre aspectos como la población, la distribución geográfica, las actividades económicas, las tierras y su tenencia, con la intención, por un lado, de contar con información que

permitiera ir perfeccionando las acciones encaradas por organizaciones hacia estos pueblos; y, por el otro, de brindar a los indígenas la posibilidad de que fueran ellos mismos quienes pudieran, a partir de esos datos, elaborar un cuadro más amplio respecto de su situación en el contexto regional, y poder así comunicar y reclamar ante la sociedad nacional.

Ahora bien, paralelamente a la visibilidad que adquirieron las organizaciones, los movimientos indígenas en América Latina comenzaron a hacer oír sus reivindicaciones y luchas, posicionándose así en la arena internacional a través de una serie de acontecimientos significativos, tales como el levantamiento de 1994 en Chiapas, las manifestaciones por los quinientos años de la Conquista de América y la visibilidad y poder político que adquirieron algunas organizaciones indígenas (como es el caso de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador), entre otros. Los intereses compartidos entre organizaciones indígenas y determinadas ONG condujeron a que se establecieran diversos tipos de acuerdos y alianzas. A esto hace referencia Rodríguez Mir (2007) cuando describe el rol que tuvieron organizaciones ecologistas en el caso de la Reserva Pizarro, en la provincia de Salta, al apoyar una campaña mediática. Mediante la presentación de dos casos en los que pueblos indígenas implementan proyectos, la pregunta acerca del vínculo entre estos actores y diversos agentes de mundo del desarrollo (ciertas agencias de cooperación y ONG) vuelve a surgir cuando Carrasco *et al.* (2008) exploran la incidencia del apoyo económico internacional en el movimiento indígena en Argentina.

Vale la pena destacar que el hecho de que organizaciones de base y ONG hayan establecido diversos acuerdos no significó que estas últimas dejaran de desempeñarse como articuladoras y de monitorear la relación entre los estados provincial y nacional y los pueblos indígenas. En este sentido, consideramos que detenernos en un programa de desarrollo en el que los pueblos indígenas tuvieron una significativa participación en su definición, además de desempeñar un papel central como mediadores entre el Estado nacional (sus organismos) y las comunidades indígenas, es un caso singular que contribuye a la reflexión respecto de las relaciones que traban organizaciones y comunidades indígenas con el Estado y las agencias de financiamiento internacional. Igualmente, esto permite dar cuenta de la infinidad de negociaciones que atraviesa la implementación de planes cuyo formato inicial es el de un enlatado.

La propuesta de Olivier de Sardan (2005) de detenernos a observar las mediaciones sobre las que descansan los procesos de desarrollo local es una contribución significativa cuando se trata de analizar el rol de mediadora que ocupó y disputó una organización indígena regional: el Consejo de Caciques de los Siete Pueblos (luego devino en Consejo de Coordinación de Organizaciones de los Pueblos Indígenas de Salta), en el marco de la implementación de un programa de desarrollo.

En *Los siete pilares de la sabiduría*, Lawrence (2005) sostiene: “Es mejor que ellos lo hagan de manera imperfecta [a] que tú lo hagas a la perfección porque es su guerra, su país y tu tiempo es breve” (p. 86). A menudo, al implementar un programa de

desarrollo que tiene como destinatarios a los pueblos y comunidades indígenas, la máxima de Lawrence se presenta adecuada para reflexionar sobre este. Con tan solo revisar los contenidos de los distintos documentos que forman parte de cualquier programa de desarrollo que cuente con financiamiento internacional —bien sea el manual y reglamento operativo, el manual de contabilidad y adquisición, el manual de seguimiento y monitoreo, o el mismo convenio que enmarca los “objetivos, metas y resultados” por lograr—, podemos notar la enumeración de un conjunto de actividades y la utilización de un léxico técnico, por demás ajeno a dirigentes y miembros de las comunidades indígenas y, en cambio, más cercano a la comprensión de los funcionarios de gobierno, de técnicos e incluso de aquellos que actúan como articuladores entre los distintos niveles de administración pública. Estos distintos saberes y modos de pensar y hacer “desarrollo”<sup>4</sup> entran en confrontación durante el proceso de implementación de un programa o proyecto. Así, la episteme de la dominación, en cuanto imposición de procedimientos, actividades y metas plasmadas en un sinnúmero de documentos, se verá desafiada por una microfísica de la resistencia cotidiana desplegada a través de un “discurso oculto” (Scott, 2000).

Más allá de los acuerdos firmados, de los convenios suscriptos, de los consensos

4 El “desarrollo”, como proyecto político que permea las actividades de la vida cotidiana, resulta un importante lugar de encuentro de diferentes mundos-vidas y discursos entre actores sociales del “Tercer mundo” y “Occidente”. Escobar (2007) llamó la atención sobre cómo el desarrollo se relaciona con las identidades, porque influye en y crea subjetividades en diferentes lugares del mundo. Pero así como crea y modela subjetividades de acuerdo con sus propios intereses, al mismo tiempo es apropiado por los actores sociales en sus contextos particulares (Castelnuovo, 2010b).

alcanzados durante el proceso de implementación, notamos, a partir del análisis de un caso como es el del Componente de Atención a la Población Indígena<sup>5</sup> (CAPI), una continua negociación de los términos del programa; una negociación que echa luz sobre el poder simbólico que la organización indígena, en cuanto mediadora, fue adquiriendo a partir de sus prácticas y relaciones con distintos actores: técnicos, miembros de algunas ONG o funcionarios de gobierno<sup>6</sup>.

## LA "CARTA" DE COOPERACIÓN TÉCNICA NO REEMBOLSABLE, O LA LETRA DEL PROGRAMA

El CAPI formó parte del Programa de Atención a Grupos Vulnerables<sup>7</sup> (PAGV) que

surgió en el marco de un convenio suscrito en 1998 entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Banco Interamericano de Desarrollo. El CAPI tuvo como objetivo general "contribuir a disminuir la exposición a riesgos sociales de la población indígena para mejorar su calidad de vida a través de un modelo de gestión participativo, articulador de iniciativas comunitarias locales" (p. 6). Asimismo, de acuerdo con el *Reglamento operativo*, su objetivo principal fue "fortalecer la capacidad de gestión operativa de las organizaciones indígenas de base y de segundo nivel" (CAPI, 1998, p. 4), al igual que articular los programas sociales de los organismos públicos y privados con las organizaciones indígenas. También vale la pena aclarar que el CAPI, tal como su nombre lo indica, se dirigió específicamente a pueblos indígenas a través de acciones canalizadas por la intermediación de organizaciones indígenas regionales y locales, organizaciones indígenas de productores o cooperativas, y comunidades indígenas que contaran con algún tipo de personería jurídica (más adelante volveremos sobre este aspecto).

5 Los que suscriben el texto han llegado de diversas maneras a las ideas aquí plasmadas. Mientras que Mauricio Boivin fue el coordinador del CAPI, Natalia Castelnuovo tuvo (y tiene) como su foco de estudio las acciones de desarrollo desplegadas desde programas y organizaciones no gubernamentales destinadas a pueblos indígenas del Chaco argentino, en el marco de su tesis de maestría y doctoral (Castelnuovo, 2010a, 2012) y actualmente en su proyecto posdoctoral en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Las campañas de trabajo de campo fueron financiadas por los proyectos UBACyT "Representaciones sociales y procesos políticos: análisis antropológico del lugar del ritual en el dominio político" (2004-2008) y "Procesos políticos, relaciones personales e instituciones estatales. Análisis etnográfico y comparativo de la producción social de distintos niveles de organización político-administrativa" (2011-2014), ambos dirigidos por M. Boivin.

6 En otro nivel de intermediación, en su tesis doctoral Castelnuovo (2012) explora, a través del estudio de un caso particular, el rol de brokers (Olivier de Sardan, 2005) que varias mujeres guaraníes protagonizan en un proceso de desarrollo local, en el noroeste argentino, desde fines de los años ochenta hasta la actualidad. Esta investigación puso de relieve su poder de negociar y establecer alianzas con un sinnúmero de actores locales, al igual que su capacidad de influir, adaptarse y agenciar.

7 El PAGV, a través de la Viabilización del Acceso a Servicios Sociales (CVASS) y del CAPI, se focalizó en la atención de "grupos poblacionales" considerados como "vulnerables", entendiéndose por ello a aquellas personas o colectivos sociales que no pueden acceder a bienes, recursos y capacidades que se encuentran disponibles socialmente. El programa identificó a las siguientes "poblaciones": 1) las mujeres

2) jefas de hogar con hijos; 3) los jóvenes pobres entre 15 y 24 años; 4) los adultos mayores; 5) los discapacitados; 6) las poblaciones indígenas, caracterizadas como el grupo de vulnerabilidad más extrema, dado que a las dificultades y riesgos que caracteriza al conjunto de la población se agrega el hecho de que su identidad cultural y social acentúa los mecanismos de exclusión y marginación del resto de la sociedad. Tal como se formula en el Reglamento operativo del CVASS (1998), el objetivo general del PAGV fue "contribuir a disminuir la exposición a riesgos sociales, mejorar la calidad de vida de los grupos más vulnerables de la población pobre de los grandes aglomerados urbanos y los núcleos de población indígena del país, y mejorar la eficiencia y eficacia del gasto social a disposición de los grupos en las áreas atendidas".

El escenario en el que se desarrolló este programa fue el de la región del Chaco argentino, y comprendió diferentes departamentos de cuatro provincias: Salta, Jujuy, Formosa y Chaco<sup>8</sup> (figura 1). De acuerdo con lo que se indica en los materiales de difusión elaborados por el PAVG, los criterios de selección de las áreas y comunidades indígenas estuvieron vinculados a una serie de “indicadores” regionales que revelaron la existencia de una situación crítica en materia de salud, nutrición, educación, vivienda, saneamiento ambiental y desempleo. Estos indicadores se condensan en uno mayor: las necesidades básicas insatisfechas (NBI) (Castelnuovo, 2012). Sin embargo, este indicador fue valorado, a la hora de definir las “áreas de focalización” del PAGV, como el hecho de que se tratara de lugares donde hubiera “alta concentración” de “población indígena”, y se entendió por ello a “más del 75% de la población indígena no urbana” (*Carta de Cooperación*, p. 1). De hecho, las zonas donde existía una mayor concentración de población indígena coincidían con aquellas de mayor incidencia en las NBI. Así, el PAGV puso como áreas prioritarias al noroeste argentino y, en particular, a los ambientes naturales de la selva tucumana-oranense y a la zona occidental del Parque Chaqueño (Chaco), por encontrarse allí asentados los pueblos wichí, toba, pilagá, chulupí, chané, tapiete, guaraní y colla.



**Figura 1.** Región del Chaco argentino

*Nota:* En gris oscuro se señalan las provincias de Jujuy, Salta, Formosa y Chaco

Establecido esto, el siguiente paso de lo que sería la antesala del PAGV consistió en la obtención, por parte de las autoridades provinciales, de una “carta de adhesión” en asuntos indígenas de las provincias donde este programa se llevaría a cabo<sup>9</sup>. De este modo, el acuerdo institucional funcionó como el primer paso para la posterior conformación de las Organizaciones de Apoyo. Para ello, se convocó a organizaciones locales y regionales de distinto tenor, y se llevaron adelante tres reuniones en el ámbito local, de las cuales participaron fundamentalmente, por un lado, caciques y dirigentes de comunidades indígenas, y por el otro, asesores técnicos del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas<sup>10</sup>

8 El programa se llevó adelante en los siguientes departamentos: General San Martín, Rivadavia, Iruya Orán (Salta); Ledesma, San Pedro y Santa Bárbara (Jujuy); Matacos, Bermejo y Patiño (Formosa), y Güemes y Almirante Brown (Chaco).

9 Concretamente, estas instituciones: el Instituto Provincial del Aborigen en Salta, el Instituto de Comunidades Aborígenes de Formosa, el Instituto del Aborigen Chaqueño y la Dirección Provincial del Aborigen de Jujuy.

10 El INAI es la institución del Estado nacional que tiene la responsabilidad de crear canales interculturales para la implementación de los derechos de los pueblos indígenas consagrados en la Constitución Nacional (artículo 75, inciso 17). Fue creado a partir de la sanción de la Ley 23.302 en 1985, y conforme a sus disposiciones,

(INAI) y del organismo de financiamiento internacional: el Banco Interamericano de Desarrollo.

En el marco de estos encuentros, los caciques y dirigentes de las comunidades indígenas tomaron conocimiento respecto del valor de estar “organizados”, a fin de poder articular con los distintos actores sociales. Siguiendo la letra del convenio, se consideraron como potencialmente elegibles aquellas “organizaciones indígenas privadas sin fines de lucro de carácter regional o local, cooperativas u otras organizaciones de productores indígenas” que contaran con la suficiente “capacidad técnica” como para “promover programas de desarrollo humano”. Además, se valoró la “experiencia en capacitación para el diseño y gerenciamiento de proyectos”, en administración institucional y en el “fortalecimiento de comunidades indígenas” (*Carta de Cooperación*, p. 4).

A los seis meses de haber concluido una primera etapa de acuerdos entre los caciques y dirigentes indígenas y los asesores técnicos del INAI y del organismo de financiamiento, se buscó obtener la aprobación del proyecto por parte del Ministerio de Desarrollo Social. A partir de ese momento, se constituyó un equipo técnico dependiente de la Dirección del INAI dentro de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. En paralelo a este equipo, funcionó un comité de aprobación conformado por tres miembros: el director del INAI o su representante, el coordinador del CAPI y un responsable de la evaluación y seguimiento del área administrativa. Estas personas tenían como su

tarea más importante la “aprobación definitiva” o, si se nos permite decirlo de otra manera, tener la “última palabra” sobre los proyectos presentados. Esto implicaba, entre otras cuestiones, cotejar que los distintos subcomponentes que constituían al CAPI cumplieran con los objetivos plasmados en el PAGV, en el Convenio de Cooperación Técnica y en el *Reglamento operativo*.

Pero si en el marco del esquema institucional se preveía que el equipo técnico realizara la ejecución del CAPI, lo cierto es que en la realidad esto solo era posible en la medida en que contaran con la asistencia de las Organizaciones de Apoyo Indígenas. Fue con base en este mismo reconocimiento que desde la letra del PAGV se había propuesto incorporar a cuatro organizaciones de apoyo, una por provincia, estableciendo entre sus tareas la “promoción del componente a nivel regional/provincial y local”, y proporcionar “orientación, asistencia técnica y capacitación a las comunidades y organizaciones indígenas en el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de los distintos proyectos...” (*Carta de Cooperación*, p. 4). Cada una de estas organizaciones estaría integrada por un coordinador y dos promotores de campo, aunque para el caso particular de la provincia de Salta se reconocía la necesidad de contar con tres, teniendo en cuenta las “características étnicas y ecológicas de la zona del proyecto”. Como los pueblos guaraní, wichí y colla son los más numerosos en la provincia, todo indicaba que los representantes de estos serían quienes se desempeñarían en esos cargos.

A medida que el proyecto avanzaba, caciques y dirigentes indígenas fueron

se constituye como una entidad descentralizada con participación indígena, dependiendo directamente del Ministerio de Desarrollo Social (Castelnuovo, 2012).

planteando una serie de observaciones a la *Carta de Cooperación*, por lo cual esta comenzaría a reformularse. Fue en 1999 cuando varios dirigentes y caciques indígenas se reunieron en un taller en la localidad de Embarcación (Salta), con el propósito de encaminar el proceso de selección de las organizaciones. Allí la misma letra del proyecto comenzaría a ser cuestionada; ¿cómo abarcar una zona tan extensa?, se preguntaban los dirigentes y caciques, quienes veían poco factible que una organización pudiera cubrir el vasto territorio que incluía a los departamentos General San Martín, Rivadavia, Iruya y Orán. En estos señalamientos, al hecho de que se tratara de una importante cantidad de kilómetros que tendrían que recorrer se sumó la consideración sobre las características geográficas de la zona, las cuales dificultaban el acceso a algunos lugares, en especial en las épocas de lluvia. Y luego formularon una segunda pregunta: ¿dónde asentar la oficina de la ODA? Para los caciques y dirigentes, la localización de la oficina era un tema problemático, ya que desde el punto de vista de estos actores, con la elección de la localidad lo que estaba en juego era quiénes serían más o menos favorecidos por el proyecto o programa. Esta es una proyección de lo que sucedería, lo que a nuestro entender es bastante acertado cuando se mira el peso de las relaciones familiares, interpersonales e interétnicas.

Estas observaciones sobre el diseño original del CAPI —que en un principio fueron bastante resistidas desde el equipo técnico, por cuanto afectaba su operatividad—, al ser consideradas, darían origen a una serie de adecuaciones. La más sentida por los actores locales fue la de aumentar de

una a tres la cantidad de las ODA para el área de focalización en la provincia de Salta, para lo cual se redefinió su zona de influencia en el territorio y su composición étnica<sup>11</sup>. Ello dio lugar a la creación de las ODA San Martín, Rivadavia y Bermejo; las dos primeras llevaron el nombre de los departamentos homónimos, y la última debe su nombre al río Bermejo, uno de los accidentes geográficos más notables de la región del Gran Chaco. La ODA Bermejo, compuesta por una mayoría wichí y colla, aunque también guaraní, tuvo como área de influencia el departamento de Orán y el río Bermejo. La ODA Rivadavia abarcó a las comunidades indígenas de la región del río Pilcomayo, y fue la Asociación de Comunidades Indígenas Lhaka Honhat —constituida por miembros del pueblo wichí— la organización elegida para llevar adelante las tareas de difusión y promoción previstas por el programa. Y, por último, la ODA San Martín instaló su oficina<sup>12</sup> en la municipalidad de la ciudad de Tartagal, en la cabecera departamental del departamento General San Martín, el cual era su área de influencia (figura 2). La ODA quedó a cargo de algunos integrantes del Consejo de los Siete Pueblos, una organización conformada por personas de los pueblos chané, chorote, chulupí, guaraní, tapiete, toba y wichí.

11 Esto implicó una redistribución del presupuesto originalmente planteado para una ODA entre tres. El monto total previsto para el desarrollo del componente fue de US \$ 5.000.000, para ser ejecutado en 45 meses y desembolsado en un periodo de cuatro años.

12 Durante el incendio del 8 de noviembre de 1999, ocasionado por movilizaciones sociales frente a la desocupación y precarias condiciones laborales, el Consejo de Caciques perdió su documentación. Esta situación llevó a que la organización tuviera que reinscribirse legalmente y que adoptara como nuevo nombre el de Consejo de Coordinación de Organizaciones de los Pueblos Indígenas de Salta (CCOPISA) (Castelnuovo, 2012).

**Figura 2.** Zona de focalización de áreas de trabajo de la ODA departamento General San Martín, provincia de Salta



La cantidad de miembros que podían integrar las ODA fue otra de las modificaciones reconocidas y señaladas como logros por parte de las organizaciones indígenas; pues si el programa preveía, por ejemplo, para la provincia de Salta un coordinador y tres promotores, las negociaciones que se dieron entre organizaciones y el equipo técnico hicieron posible una serie de ajustes, como el de aceptar cuatro promotores, cada uno de ellos de un pueblo indígena diferente: chané, tapiete, toba y wichí. De acuerdo con el Consejo de los Siete Pueblos, el valor de esta pequeña adaptación que se hizo a la letra del convenio estaba en reconocer la diversidad de pueblos que viven en la zona; en consecuencia, el programa debía ajustarse a esta especificidad.

Si hasta aquí las modificaciones solo parecían estar relacionadas con aquello que, en términos del programa, aparecía como lo

“organizativo”, lo cierto es que, a medida que avanzaba el CAPI, desde las ODA se fue planteando la necesidad de adecuar las actividades y, más específicamente, los presupuestos designados para estas.

El CAPI estaba integrado por tres subcomponentes<sup>13</sup> que de acuerdo con la *Carta de Cooperación* respondían a una sistematización de las demandas de asistencia planteadas al INAI por organizaciones indígenas y algunas ONG y dependencias gubernamentales provinciales. Cada uno de estos subcomponentes tenía un monto de dinero asignado, lo cual en cierto modo orientaba la demanda hacia un subcomponente y tipo de proyectos más que hacia otros. Así, con base en la creencia de un mayor grado de formalización institucional y legal de las comunidades que serían las “beneficiarias” del CAPI, la *Carta de Cooperación* había preestablecido que el subcomponente Acompañamiento y Fortalecimiento Institucional

<sup>13</sup> El subcomponente Acompañamiento y Fortalecimiento Institucional de la organización de comunidades y agrupaciones indígenas comprendía una serie de actividades: 1) capacitación jurídica para lograr la formalización institucional, legal y obtención de personería jurídica de las comunidades indígenas; 2) capacitación para la realización de diagnósticos participativos para la identificación de la demanda y oferta local de intervenciones; 3) capacitación para la preparación, ejecución y seguimiento de proyectos específicos con énfasis en la capacitación en organización administrativa y control de gestión. Este componente financió las actividades de capacitación realizadas por el equipo técnico y por las ODA. El subcomponente Proyectos Específicos contempló el desarrollo de actividades productivas, mejoramiento de viviendas, provisión de agua para el consumo, programa de letrización, capacitación laboral, proyectos ambientales, proyectos de salud, saneamiento, educación y cultura (apoyo escolar, becas, etc.), entre otros. El tercer subcomponente fue el de Promoción y Difusión, que comprendió como actividades a la organización de talleres de promoción, y la elaboración de material de apoyo y difusión sobre derechos de los indígenas para sensibilizar y concientizar a la sociedad nacional sobre la historia, cultura y situación actual de las poblaciones indígenas, etc. (Castellnuovo, 2012, pp. 113-114).

recibiera un presupuesto menor que el del subcomponente Proyectos Específicos.

Más allá de que las organizaciones indígenas vieron con buenos ojos el hecho de que hubiera un mayor presupuesto para este segundo tipo de proyectos, sus propios diagnósticos de la zona pusieron de relieve la importancia de disponer de un mayor presupuesto para el dictado de capacitaciones orientadas a alcanzar el reconocimiento de sus personerías jurídicas, o sea, su inscripción en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (RENACI)<sup>14</sup>; la realización de diagnósticos participativos por comunidad, y la formulación, ejecución y seguimiento de proyectos. Al menos esta fue una de las adecuaciones que se plantearon necesarias de realizar desde el Consejo de Cacique de los Siete Pueblos. En este sentido, si cumplir el requisito de institucionalización formal mediante la disposición de una personería jurídica era una condición *sine qua non* para convertirse en "beneficiarios" de los proyectos específicos, los miembros de la ODA San Martín se encontraron con que eran muy pocas aquellas comunidades

indígenas que contaban con dicha documentación. Una clara muestra de ello era que de un total de 54 comunidades indígenas de la zona, solo 14 contaban con personería jurídica (Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente y Banco Interamericano de Desarrollo, s. f., p. 17). Con el correr del tiempo, esta situación comenzó a cambiar: se logró como resultado de la capacitación y acompañamiento en materia organizativa e institucional que cerca de cuarenta comunidades obtuvieron sus personerías<sup>15</sup>. Este proceso de regularización y tramitación de las personerías jurídicas fueron ponderadas positivamente por el coordinador de la ODA San Martín:

Más que todo se apuntó a la organización para tener su personería jurídica tanto a nivel nacional y provincial. Es decir, las personerías jurídicas provinciales se regularizaron en algunos casos que ya tenían, y a nivel nacional las que no tenían, prácticamente. Así que fue bastante el trabajo y se consiguieron bastantes personerías jurídicas para las comunidades, lo que es una herramienta fundamental como para hacer planteo de proyecto o planteo de otro tipo de cosas. Como ser, por ejemplo, el reconocimiento de la propiedad de tierra. Eso es lo primero que piden: quién es el representante para poder otorgarles el título comunitario. Entonces, (la personería

14 Las comunidades recibieron asistencia para poder realizar su inscripción en el RENACI, Ley 23.302 (1985), y la Resolución Ministerial 4811/SDS, o en Registros Provinciales de Personas Jurídicas. En cuanto a la inscripción en la Inspección General de Personas Jurídicas de Salta, esta proponía un tipo y contenido para el estatuto diferente al del RENACI, y que desde el punto de vista de varios de los miembros de la ODA era "nefasto para el desarrollo y desenvolvimiento de las comunidades que lo adopten" (informe de la consultora local, 27 y 28 de febrero, 2001). La inscripción de las personerías jurídicas era un requisito y una alternativa cuando las comunidades no contaban con el título de propiedad comunitaria. El proceso de reconocimiento de las personerías jurídicas de las comunidades del departamento San Martín se llevó a cabo entre agosto y septiembre de 1999. Terminada esta etapa, se llevaron a cabo capacitaciones para acompañar el proceso organizativo-institucional de aquellas comunidades que habían obtenido recientemente sus personerías, al igual que el fortalecimiento institucional de las comunidades que lo necesitaran.

15 En 1999 se realizaron talleres para relevar qué comunidades se encontraban inscritas formalmente y cuáles no. Con estas últimas, se trabajó en 1) la estructura jurídica de un estatuto y su interpretación, sus efectos e implicancias legales de los contenidos y obligatoriedad de su cumplimiento; las diferencias con asociaciones civiles y los estatutos de derecho indígena, y la actualización de nómina de integrantes; y 2) la inscripción en la Administración Federal de Ingresos Públicos: requisitos, documentos por acompañar, modelo de la presentación, consecuencias, etc.

sirve para dos cosas. Y, por supuesto, digamos, algún convenio o acuerdo de las comunidades con empresa privada. Usted ha visto que siempre para hacer un planteo puntual siempre piden lo que es una representación formal. Por esa razón es que sirvió bastante.

Hasta aquí hemos puesto de relieve cómo la letra del programa se fue ajustando a partir de un proceso de negociaciones impulsadas por las organizaciones indígenas. Dicho en otras palabras, al mostrar las múltiples resistencias de las organizaciones en pos de redibujar lo establecido en la *Carta de Cooperación*, nuestra intención fue destacar la distancia entre aquello que se establece en el papel y lo que sucede en el momento de la implementación. En este caso, este proceso estuvo signado por una continua negociación llevada a cabo por el Consejo de Caciques de los Siete Pueblos, que fue posicionando a esta organización como *broker* entre los funcionarios y técnicos del programa y las comunidades indígenas del departamento San Martín.

## LA ODA SAN MARTÍN: TRABAJANDO DESDE NUESTRA PROPIA VISIÓN

Los antecedentes de trabajo en problemáticas sociales y en la zona que para ese entonces tenía el Consejo de Caciques de los Siete Pueblos lo posicionaron como la organización elegida para llevar adelante las actividades planificadas por el programa<sup>16</sup>.

16 El Consejo de Caciques de los Siete Pueblos se creó a partir de la voluntad de varios caciques y dirigentes de trabajar conjuntamente durante una epidemia de cólera que azotó el departamento San Martín, en la década de los años noventa. Unos años más tarde, y a

Una razón de peso en esta elección identificada por los caciques y dirigentes de los pueblos indígenas era el reconocimiento de experiencias y trayectorias de trabajar en la comunidad; de luchar comunitariamente<sup>17</sup>; de participar extracomunitariamente en una organización interétnica departamental; de conocer el ámbito de gestión municipal, y de ser hablador, indígena y capacitado. Sin embargo, esto no significa que la elección no fuera vivida por ellos como un espacio ganado, pues si bien varios de sus integrantes tenían trayectorias vinculadas al “desarrollo”, o a la política comunitaria, o a la gestión política local, para ese entonces

---

partir de la visita de un consultor del Banco Mundial al departamento, esta misma agencia financió un taller promovido desde el Centro de Documentación Nacional de Organizaciones Comunitarias, en donde se convocaron a organizaciones indígenas. Casualmente, en esta misma reunión participó el consultor del Banco Interamericano de Desarrollo, que más adelante financiaría el CAPI. Fue en ese taller en el que se dictaron capacitaciones sobre recursos naturales, formulación de proyectos, organización vinculada a gestión de personerías jurídicas y derechos, en la provincia vecina de Jujuy. Allí las organizaciones comenzaron a visualizar la importancia de gestionar sus personerías jurídicas en función de las propuestas de programas de desarrollo que llegaban a la zona. Este fue el escenario en el que el Consejo empezó a diseñar su estatuto para gestionar la personería. Tal como manifestó uno de sus miembros fundadores, este ejercicio condujo a replantearse la conformación de la organización, por lo cual decidieron incorporar a caciques y otros tipos de representantes indígenas. La referencia a los representantes indígenas de nuestro interlocutor pone de relieve las distintas formas de liderazgo indígena que empezaban a ser valoradas. Fundamentalmente, se trataba de un liderazgo basado en los conocimientos que disponían muchos de los jóvenes indígenas que habían completado sus estudios secundarios o que tenían un recorrido en la política partidaria (Castelnuovo, 2012). La cursiva en el cuerpo del texto hace referencia a una apropiación nuestra de las palabras de los actores.

17 Durante la implementación del programa, dirigentes, caciques y mujeres indígenas del departamento San Martín fueron elaborando una serie de documentos en los que plasmaron las distintas luchas y reivindicaciones que emprenden en su vida cotidiana. Un ejemplo de ello fue el informe elaborado en 2004 por mujeres indígenas del departamento con base en su participación en encuentros regionales: “Las mujeres indígenas reunidas. Documento para organizarnos, analizar nuestra situación, luchar por nuestros derechos, generar soluciones”; y también el diagnóstico realizado por CCOPIA, titulado “Diagnóstico sobre la situación territorial de las comunidades indígenas asentadas en el área”.

no solo unas pocas personas disponían de esas habilidades y conocimientos, sino que además sus saberes técnicos y políticos sobre los que legitimaban su capacidad para llevar adelante el programa no eran reconocidos por varios políticos municipales, provinciales y técnicos de organizaciones no gubernamentales.

En este proceso de elección había otras personas interesadas en desempeñar el rol de coordinadores, influir en la toma de decisiones respecto de quiénes eran las personas indígenas más idóneas para desempeñarse en esos puestos y mostrar su interés por incorporarse como técnicos del programa<sup>18</sup>. Aquellas personas eran los técnicos no indígenas, muchos de ellos también miembros de algunas ONG. Pero si dichos actores se proponían ejercer presión e influir en la toma de decisiones, esto no pasó por alto para los dirigentes indígenas. Estas organizaciones y técnicos locales no fueron los únicos que buscaron intervenir respecto de cómo debía conformarse la ODA y, en definitiva, de cómo debía encaminarse el programa. Cuando las personas que ocuparían los puestos para coordinador y promotores se habían elegido, el gobernador Juan Carlos Romero<sup>19</sup> de la provincia de Salta, a través de una carta que dirigió al INAI, Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, manifestó que era a él a quien correspondía designar a las personas que integrarían la ODA. Para fundamentar su postura, según

los miembros de la ODA San Martín, distintos funcionarios del gobierno provincial de aquel momento habían realizado una serie de declaraciones. El coordinador recordó: “Yo tuve inconveniente cuando fui elegido, porque el ministro de Desarrollo Social de la provincia decía que yo era incapaz de llevar adelante la coordinación”. Algo similar fue lo que manifestó el promotor por el pueblo tapiete:

Para nosotros, la experiencia era buena, porque a la vez íbamos aprendiendo cómo era la administración de nivel, categorías nacionales. Eso para nosotros era muy bueno, pero la provincia se quejó ante nosotros, que porque hemos sido firmantes directos con el programa y no con los senadores, no con el gobernador. Me acuerdo, en paz descanse el senador Samar, que él nos denunció que no éramos, no éramos preparados para ese programa de los cinco millones, así que... Pero de los cinco millones fue para cuatro provincias, así que...

Las declaraciones de distintos funcionarios de la provincia respecto de la incapacidad de los dirigentes indígenas para llevar adelante un programa de esta índole provocaron una ola de malestar e indignación entre los dirigentes y caciques de las organizaciones, hasta el punto de que los llevó a manifestar su desacuerdo con lo expresado a través del envío de notas al INAI.

El programa había considerado como efecto negativo la posibilidad de que “grupos no indígenas” quisieran tomar su conducción, y una forma de contrarrestar esta situación fue limitar la “elegibilidad” exclusivamente

18 No olvidemos que fue la ODA, junto a las comunidades “beneficiarias”, quien seleccionaba y contrataba a los técnicos, por lo general “criollos” y miembros de programas o ONG que brindaron servicios tales como acompañamiento técnico y capacitaciones.

19 Se desempeñó como gobernador de la provincia en tres períodos consecutivos, desde 1995 a 2007. Juan Carlos Romero es miembro del Partido Justicialista.

a aquellas organizaciones indígenas que trabajaran en cada provincia, excluyendo a organizaciones indigenistas y misiones religiosas (*Carta de Cooperación*, p. 4). Del impacto positivo que esta decisión política produjo en los integrantes del Consejo tomamos nota ante la recurrencia y énfasis de ciertas frases que la gente utilizaba: "Nosotros los promotores hemos detectado que fue el primer programa que fue directo a una organización indígena". Y también: "Se ejecutó directamente [...], fue asistencia directa en los proyectos. No venía por el municipio, no venía por el gobierno de la provincia. Saltó todo, digamos, la estructura de un Estado que tiene los poderes a nivel provincial".

Que el programa hubiese ido "directo" entre una organización indígena y la agencia financiadora o, lo que no es sino su otra cara, que no hubiera habido "intermediarios" entre el programa y las organizaciones fue una decisión celebrada por los miembros de la ODA San Martín. De acuerdo con sus experiencias o su participación en otros programas, manifestaban que los fondos se quedaban a mitad de camino y que nunca llegaban a las comunidades. Se destaca así la llegada del programa en forma directa como espacio de aprendizaje en lo que respecta a la administración y gestión de fondos.

Así como el convenio estableció ciertos criterios de elegibilidad, también pautó como requisito que las organizaciones contaran, como ya mencionamos, con su personería jurídica. Este instrumento de reconocimiento jurídico fue el que le permitió al Consejo de los Siete Pueblos firmar el convenio marco con el Banco Interamericano de Desarrollo. Por ello, el Consejo pasó a ser visto

como una suerte de organización grande en la que se aglomeraba a todas las comunidades con personería jurídica o sin ella. Esa firma bastó para que los integrantes de la ODA comenzaran, en sus propios términos, a trabajar desde su *propia visión*. ¿Qué quería decir esto? ¿De qué forma se proponían trabajar desde su *visión*?

Si bien los integrantes de la ODA llevaron adelante una serie de tareas y actividades (como capacitar, apoyar a las potenciales comunidades indígenas "beneficiarias" en la preparación y presentación de sus proyectos específicos, acompañar en gestión de personerías jurídicas e inscripción en la AFIP, apertura de cuentas bancarias, etc.), la elaboración de "diagnósticos" nos permite ejemplificar el sentido y valor que adquirió el hecho de poder trabajar desde una visión propia. De acuerdo con la letra del programa, la elaboración de sus propios diagnósticos socioeconómicos y culturales era una de las tareas que le correspondían a la ODA. El diagnóstico, también conocido como "relevamiento", fue la primera tarea a la que se abocaron los promotores, porque a partir de los datos que recogieran en sus respectivas *visitas* a las comunidades indígenas, como nos expresó el coordinador, sería posible "plantear un proyecto según lo que quieran ellos". Esta era la preocupación que los integrantes de la ODA tenían en mente cuando empezaron a diseñar su propio diagnóstico, tomando un modelo de relevamiento que habían conseguido de sus *hermanos* en Bolivia.

Durante su época de concejal, quien luego se desempeñaría como el promotor del pueblo chané había participado de un "cursillo" en Bolivia, donde uno de los contenidos

dictados fue la realización de diagnósticos para trabajo. El concejal había guardado con esmero los materiales del curso, que incluían un modelo de cartilla para relevamientos. Su “preocupación e interés” por la situación de los pueblos indígenas, tal como nos dijo, lo llevaba a archivar todo los materiales de los distintos eventos en los que participaba. Haciendo referencia a esa época en la que aún no tenía claro cómo llevarían a cabo la tarea, el promotor formuló alguna de las preguntas que los guiaron en lo que finalmente terminaría convirtiéndose en un diseño que el equipo de la ODA fue modificando de acuerdo con la realidad local: ¿cómo podemos hacer una cartilla, un formulario para después llenar, hacer diagnóstico, hacer visita en las comunidades?

El modelo, también referido como la *ficha de relevamiento*, fue la guía a partir de la cual se empezó a pensar qué aspectos debían registrarse, como, por ejemplo, lo vinculado a la organización comunitaria, la situación territorial (la cantidad de hectáreas sobre las que estaba asentada la comunidad, y si eran privadas, fiscales o comunitarias, etc.), la situación de salud y educación, su acceso a servicios —agua, luz, gas, etc.— y el tipo de actividad económica desarrollada. Pero el promotor chané no era el único que atesoraba materiales. También el coordinador de la ODA tenía un material referido a proyectos en comunidades indígenas de Venezuela y que puso a disposición del equipo para el diseño del diagnóstico. En ese material, según comentó, encontraron información acerca de cálculos presupuestarios, beneficiarios (directos o indirectos), objetivos, en fin, un listado de doce puntos por tener en cuenta en la realización de un proyecto. Estos materiales que los miembros del equipo

de la ODA tan celosamente habían recogido y guardado en experiencias de capacitaciones anteriores fueron la materia prima para el diseño de los diagnósticos.

A partir de esta selección, el equipo trabajó en sus modificaciones para ajustarlo a la realidad local. Esta herramienta fue, entonces, la que hizo posible que el equipo comenzara, en un transcurso de quince días, a relevar los datos a partir de los cuales se podrían seleccionar las comunidades donde diseñarían los proyectos específicos. Durante el relevamiento, los cuatro promotores indígenas llevaron adelante una consulta, dibujaron croquis, registraron las distancias, tiempos y dificultades para acceder a las comunidades y zonas. Todas estas tareas, sumadas al hecho de tener que despejar las sospechas que recaían sobre los promotores porque sus acciones eran interpretadas como un “manipuleo político” (o sea, la promesa de esos proyectos en clave de presentación como candidato electoral), según expresó el equipo de la ODA, formaron parte de su planificación y de las situaciones que tuvieron que superar para avanzar con el programa.

Por cuestiones de extensión del trabajo, solamente mencionaremos que el diseño de los proyectos funcionó como otra instancia de negociación, aunque, en este caso, entre el equipo de la ODA y los miembros de las comunidades indígenas. El coordinador se había referido a la importancia de “respetar la decisión de la gente”, porque desde su mirada, el proyecto debía surgir de “las comunidades, de las bases”. Sin embargo, el hecho de que muchos proyectos fueran planteados en términos de lo que el coordinador de la ODA entendía como una “forma

individual”, una “iniciativa individual como tipo occidental y no comunitaria”, derivó en que se dejaron a muchas comunidades sin recibir proyectos. Así, de las 55 comunidades visitadas por el equipo de la ODA San Martín, fueron 22 las que recibieron financiamiento a través del programa por medio de distintos proyectos, ya fueran productivos, de infraestructura comunitaria o de capacitación.

## CONCLUSIONES

En este trabajo, nuestra intención ha sido dar cuenta de cómo en el proceso de implementación del CAPI, que inició en 1998 (cuando se dieron las primeras reuniones) y finalizó en 2005, la organización indígena fue protagonista de una serie de negociaciones que la fueron constituyendo como articuladora entre diversos actores sociales. Fundamentalmente, esto es así porque, como hemos mostrado, la dominación ideológica planteada en la concepción del componente, su terminología, prácticas, modelos de organización y planificación del trabajo, etc., encontró resistencia por parte de las organizaciones indígenas. Así, a través de sus propuestas y alternativas al modelo macro del programa, la organización indígena comenzó a adquirir un valor simbólico asociado con la legitimación que le daba ese constante negociar con funcionarios del programa y comunidades indígenas; un poder de negociación que al mismo tiempo reforzaba la importancia de su posición como intermediaria local capaz de conectar dos universos: el de los funcionarios del programa y el de las comunidades, pues si con los funcionarios la cuestión pasó más por adecuar la letra del convenio, los ajustes

también fueron centrales en su vínculo con las comunidades.

Para ello, los promotores indígenas habían echado mano a sus propias trayectorias y experiencias, pues allí encontraban un repertorio de habilidades y conocimientos que hacían posible articular el mundo técnico de los programas con los intereses de la comunidad. Con base en esa capacidad de negociación y el rol de mediador que desempeñó la organización indígena, adoptamos el concepto de *broker* de Olivier de Sardan (2005), ya que consideramos que se trata de una contribución importante a la hora de analizar procesos de desarrollo en los que, incluso en los casos en que los agentes varíen de acuerdo con su campo de intervención y competencia, todos tienen en común fundamentalmente una característica: por medio de su agencia, las instituciones de desarrollo que los emplean se dirigen a los “beneficiarios de desarrollo” (Olivier de Sardan, 2005, p. 167). Según este autor, los agentes de desarrollo asumen tres funciones: la de defender sus propios intereses, la de defender los intereses de la institución y la de mediar entre varios intereses de actores y facciones locales. De ahí la importancia de que los actores que asumen como *brokers* posean específicas cualidades: capacidad para influir, negociar, asociarse y adaptarse (Olivier de Sardan, 2005, pp. 173-176). Como esperamos haber mostrado, estas cualidades estaban presentes en los dirigentes indígenas de la ODA San Martín, quienes en la actualidad encuentran sentido al haber sido protagonistas de un programa desde el cual, desde su punto de vista, fue posible plantear un “desarrollo propio”, un modo de “hacerlo a lo indígena”.

## REFERENCIAS

- Bourdieu, P. (2006). *Intelectuales, política y poder*. Eudeba: Buenos Aires.
- Braticevic, S. (2009, julio-diciembre). Implementación de proyectos de desarrollo en el Chaco Central. Implicaciones territoriales del programa DIRLI en comunidades indígenas. *Frontera Norte*, 21(42), 79-108.
- Braticevic, S. (2011). El papel de las ONG en proyectos de desarrollo en una formación social de fronteras. El caso del programa DIRLI en el oeste formoseño. *Intersecciones en Antropología*, 12, 135-146.
- Carpio, J. (2005). Entrevista: La población beneficiaria es el último orejón del tarro: intencionalidades diversas a la hora de implementar un proyecto. En A. Isla y P. Colmegna (comps.). *Políticas y poder en los procesos de desarrollo. Debates y posturas en torno a la aplicación de la antropología* (pp. 93-112). Buenos Aires: Editorial de las Ciencias y Flacso.
- Carrasco, M., Sterpin, L. y Weinberg, M. (2008). Entre la cooperación y la asistencia: un análisis de la incidencia del apoyo económico internacional en el movimiento indígena en Argentina. *AVÁ*, 12. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=169013839001>
- Carta de Cooperación del Componente de Atención a la Población Indígena.
- Castelnuovo, N. (2010a). *Las mujeres guaraníes en su encuentro con el desarrollo. Una etnografía sobre su participación política* (tesis de maestría). San Martín: Universidad Nacional de San Martín, Instituto de Altos Estudios Sociales-Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Castelnuovo, N. (2010b). Tensiones, contradicciones y disputas en el encuen de los guaraníes con las ONG de desarrollo en el noroeste argentino. *Avá*, 18, 43-59.
- Castelnuovo, N. (2012). *Mujeres guaraníes y “desarrollo” en el noroeste argentino* (tesis doctoral). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.
- Escobar, A. (2007). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Norma.
- Escobar, A. (2005). El postdesarrollo como concepto y práctica social. En D. Mato (coord.). *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización* (pp. 17-31). Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.
- Ferguson, J. (1997). *The anti-politics machine. Development, depoliticization and bureaucratic power in Lesotho*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- Gordillo, G. (2006). ¿Formas modernas de caza y recolección?. En *En el Gran Chaco. antropologías e historias* (pp. 277-296). Buenos Aires: Prometeo.
- Isla, A. y Colmegna, P. (2005). Política y cultura en las intervenciones de desarrollo. Introducción. En *Políticas y poder en los procesos de desarrollo. Debates y posturas en torno a la aplicación de la antropología* (pp. 1-37). A. Isla y P. Colmegna (comps). Buenos Aires: Editorial de las Ciencias y Flacso.
- La Cruz, L. M. de (1997). *Y no cumplieron. Reflexiones acerca de la apasionada relación entre los organismos de promoción del desarrollo y los grupos wichí*. Proyecto Desarrollo Agroforestal en Comunidades Rurales del Noroeste Argentino y Fundación para el Desarrollo Agroforestal de las Comunidades del Noroeste Argentino.
- Lawrence, T. E. (2005). *Los siete pilares de la sabiduría*. Barcelona: Círculo Latino.
- Leacke, A. (coord.) (2008). *Los pueblos indígenas cazadores-recolectores del Chaco salteño. Población, economía y tierras* (1.ª ed.). Salta: Fundación Asociana, Instituto Nacional de

- Asuntos Indígenas y Universidad Nacional de Salta.
- Long, N. (2000). Exploring local/global transformations. En A. Arce y N. Long N (Eds). *Anthropology, development and modernities. Exploring discourses, counter-tendencies and violence* (pp. 184-201). Londres/Nueva York: Routledge.
- Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Componente de Atención a la Población Indígena y Banco Interamericano de Desarrollo (s. f.). *El CAPI y las comunidades indígenas de Tartagal y Aguaray*. Autor.
- Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Componente de Atención a la Población Indígena y Banco Interamericano de Desarrollo (2004). Las mujeres indígenas reunidas. Documento para organizarnos, analizar nuestra situación, luchar por nuestros derechos, generar soluciones. Autor.
- Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Programa de Atención a Grupos Vulnerables (s. f.). Diagnóstico sobre la situación territorial de las comunidades indígenas asentadas en el área realizado por el Consejo de Coordinación de organizaciones de los Pueblos Indígenas de Salta (CCOPIISA) en el marco del Componente de Atención a la Población Indígena (CAPI). S. I. Autor.
- Occhipinti, L. (2005). *Acting on faith: religious development organizations in Northwest Argentina*. Lanham, MD: Lexington.
- Olivier de Sardan, J. P. (2005). *Mediations and brokerage. En Anthropology and development. Understanding contemporary social change* (pp. 166-184). Londres/Nueva York: Zed Books.
- Programa Atención Grupos Vulnerables (1998, febrero). *Reglamento operativo del Componente de Viabilización del Acceso a Servicios Sociales*. Autor.
- Proyecto Desarrollo Agroforestal en Comunidades Rurales del Noroeste Argentino y Fundación para el Desarrollo Agroforestal de las Comunidades del Noroeste Argentino (1997). *Detrás del árbol, la gente. Experiencias y aprendizajes del proyecto de desarrollo agroforestal en comunidades rurales del noroeste argentino*. Salta, Argentina.
- Quintero, P. (2010). Comunidades indígenas y proyectos de desarrollo en el Chaco Central, ¿subordinación, resistencia o postdesarrollo? *Signos en el Tiempo y Rastros en la Tierra*, 4. Recuperado de <http://www.ceapedi.com.ar/imagenes/biblioteca/libros/142.pdf>
- Rodríguez Mir, J. (2007). Estrategias políticas de los pueblos indígenas en el contexto de la globalización. El caso de Argentina. En Ó. Calavia, J. C. Gimeno y M. E. Rodríguez (Eds.). *Neoliberalismo, ONGs y pueblos indígenas en América Latina* (pp. 153-175). Madrid: SEPHA.
- Rodríguez Mir, J. (2011). Transformando la alteridad. Alcances y limitaciones de los proyectos de desarrollo en las sociedades originarias del Chaco argentino. *Gazeta de Antropología*, 27(1), 1-16.
- Sassatelli, S. (1997). "Los guaraníes lo hacen a su manera". En Proyecto Desarrollo Agroforestal en Comunidades Rurales del Noroeste Argentino y Fundación para el Desarrollo Agroforestal de las Comunidades del Noroeste Argentino. *Detrás del árbol, la gente. Experiencias y aprendizajes del proyecto de desarrollo agroforestal en comunidades rurales del noroeste argentino* (pp. 172-173), Salta, Argentina.
- Scott, J. C. (2000). *Los dominados y el arte de la resistencia. Discursos ocultos*. México, D. F.: Colección Problemas de México, Ediciones Era.
- Von Bremen, V. (1987). Fuentes de caza y recolección modernas. Proyectos de ayuda al desarrollo destinados a los indígenas del Gran Chaco (Argentina, Paraguay y Bolivia). Stuttgart: Servicio de Desarrollo de las Iglesias (AG-KED).