



Comprender mejor para hacer mejor

Observatorio Social



## Serie **Informes de Coyuntura** del Observatorio Social

**Informe 16 · Septiembre de 2010**

Los pueblos indígenas en la Argentina  
del siglo XXI

*por Nicolás Garcette*

## Los pueblos indígenas: de la invisibilidad a la emergencia como actor político

Según el Convenio Nro. 169 sobre *Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes* de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los Pueblos Indígenas son “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”.<sup>1</sup>

Hasta los años 1980, la movilización de los pueblos indígenas fue un fenómeno poco común en la Argentina: el discurso público y las políticas de Estado sustentaron una identificación política basada casi exclusivamente en la idea de clase social. Contribuyeron de esta manera al proceso de “invisibilización” de los pueblos indígenas que fue la contracara del proceso de constitución de la República Argentina como nación.

La idea de “nación Argentina” se definió a fines del siglo XIX en oposición a lo que las elites de esta época consideraban ser un “desierto”: los territorios de las Pampas, Patagonia y del Gran Chaco, donde vivían los pueblos indígenas. La dialéctica de “civilización y barbarie” que alimentó este proceso de construcción del Estado-Nación Argentino (“el proceso de civilización”) se tradujo en el intento sistemático de eliminar, silenciar o asimilar a su población indígena (“los bárbaros”) a medida que el Estado avanzaba sobre sus tierras. Con esta conquista del “desierto” se puso en marcha un proceso de “invisibilización” de los pueblos indígenas en el imaginario nacional. De esta manera, durante mucho tiempo, los textos escolares subrayaron la homogeneidad del pueblo argentino,

---

<sup>1</sup> Véase Convenio OIT Nro. 169 sobre *Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/lima/publ/conv-169/convenio.shtml>

europeo y blanco, ocultando a los pueblos indígenas en un capítulo sobre *estas tribus que habitaban el país*.<sup>2</sup>

Sin embargo, a partir de los años 1990, los movimientos indígenas comenzaron a constituirse como actores políticos y adquirir no sólo cierta “visibilidad”, sino también el reconocimiento del Estado. Este proceso desembocó en la reforma constitucional del año 1994 que definió a la Argentina como una nación multiétnica y garantizó a los pueblos indígenas ciertos derechos especiales. En efecto, el Artículo 75, inciso 17, señala: *“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 comunitarias 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”*.

### El Censo de 2001 y la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas de 2004 – 2005 (ECPI)

Como consecuencia de lo mencionado líneas atrás, se incorporó en el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2001 la “temática de auto-identificación de identidad y pertenencia a comunidades aborígenes” (Ley 24.956 de Censo Aborigen). Se incluyó una pregunta específica que combinaba este criterio de auto-identificación con el de origen étnico, a saber: *“¿Existe en este hogar alguna persona que se reconozca descendiente o perteneciente a un pueblo indígena?”*.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Ver por ejemplo Gastón Gordillo y Silvia Hirsch, “Indigenous Struggles and Contested Identities in Argentina: Histories of Invisibilization and Reemergence”, *Journal of Latin American Anthropology* 8(3), 2003, 4-30.

<sup>3</sup> El criterio de auto-identificación se basa en “la consideración que la persona tiene de sí misma y en la declaración espontánea que realiza”, mientras el criterio de origen étnico (ascendencia indígena) consiste en la identificación de la pertenencia étnica de los antepasados del respondiente (Ver Capítulo 1 sobre los Antecedentes de la Encuesta

Entre los años 2004 y 2005 se realizó una Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (ECPI). El objetivo de esta encuesta fue cuantificar y caracterizar a la población que se reconocía perteneciente y/o descendiente de un pueblo indígena y que a la fecha del Censo 2001 residía en hogares donde al menos uno de sus miembros había declarado pertenecer y/o descender de un pueblo indígena. En base a ello, se relevó información acerca del uso de lenguas o idiomas indígenas, características socio-demográficas, características habitacionales de los hogares, educación, empleo, entre otros aspectos.

De acuerdo a los resultados de dicha encuesta, 600.329 personas en Argentina se reconocen pertenecientes y/o descendientes en primera generación a algún pueblo indígena, lo que representa el 2.8 por ciento de la población total del país.<sup>4</sup> Se pueden contar treinta (30) pueblos indígenas en todo el territorio nacional, siendo los más importantes los Mapuche (113.680 personas), los Kolla (70.505 personas), los Toba (69.452 personas) y los Tupi-Guaraní (16.365 personas) (Ver Mapa 1). Según datos del Censo (2001), la proporción más alta de hogares indígenas se encuentra en Patagonia (7.9 por ciento en la región y 9.7 por ciento en la Provincia de Chubut) y el Noroeste (4.2 por ciento en la región y 10.5 por ciento en la Provincia de Jujuy) (Ver Mapa 2).<sup>5</sup>

Los resultados demográficos del Censo del año 2001 sugieren que la población indígena tiene un alto potencial de crecimiento, incluso mayor al de la población no indígena. Como se refleja en el Gráfico 1<sup>a</sup>, la estructura de la población de hogares indígenas tiene una base amplia, debido a la elevada proporción de niños, y una cúspide estrecha, que representa el escaso peso relativo de la población de mayor edad (6.4 por ciento de personas mayores de 64 años). Por el contrario, como se evidencia en el Gráfico 1b, la estructura de la población de

---

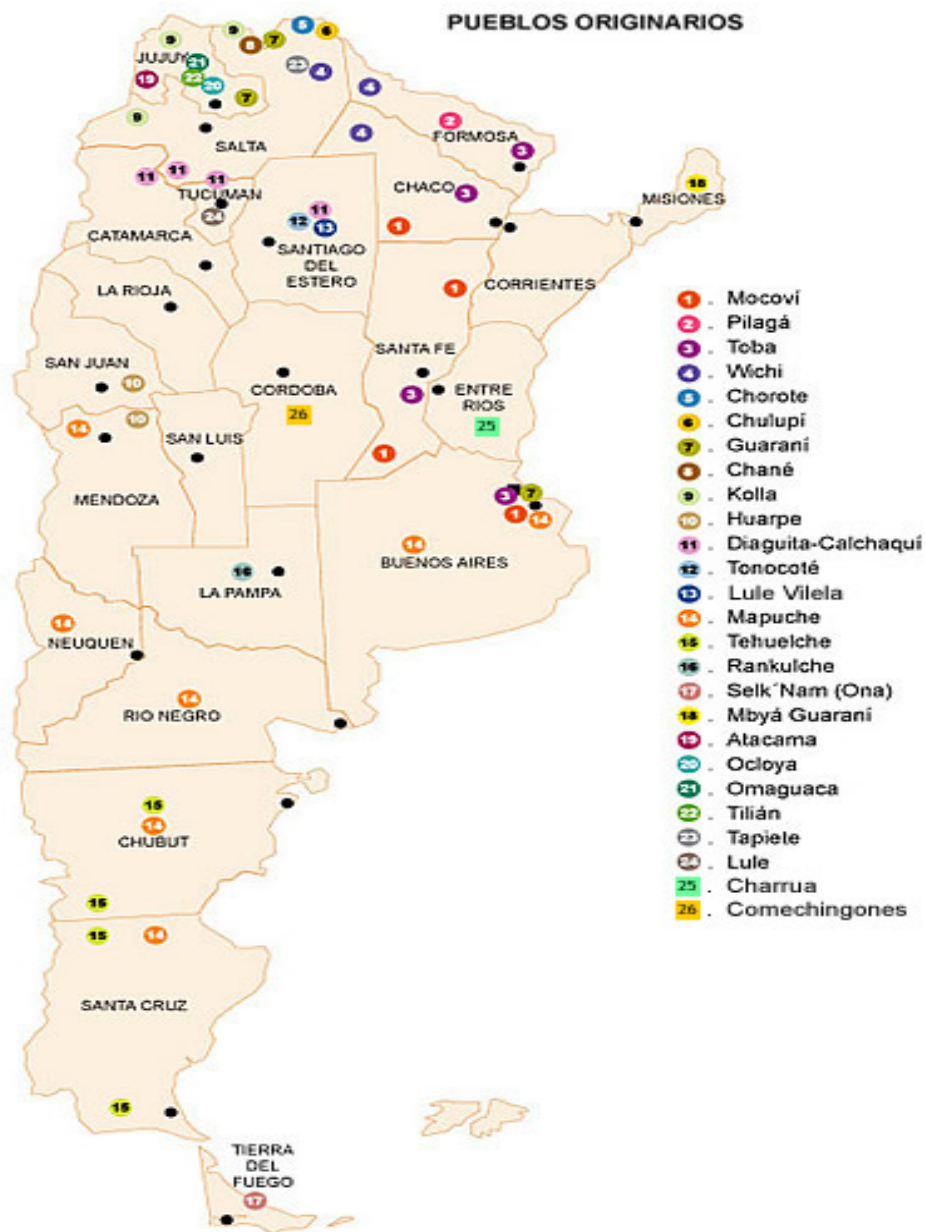
Complementaria de Pueblos Indígenas 2004-2005, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: <http://www.indec.gov.ar/webcenso/ECPI/>.

<sup>4</sup> Según la ECPI, 457.363 se reconoce perteneciente a un pueblo indígena, mientras 142.966 no se reconoce perteneciente a un pueblo indígena y descende de pueblos indígenas en primera generación. El 93.4 por ciento de la población que se reconoce perteneciente a un pueblo indígena descende de ese pueblo indígena en primera generación por parte de padre y/o de madre (ECPI, 2004-2005).

<sup>5</sup>Diana Munilla y Nicolás Goldztein, “Los Pueblos Indígenas en la Argentina a través del Censo 2001”, Seminario de Población y Sociedad en América Latina, Junio 2005, Salta.

hogares no indígenas tiene una base más angosta y una mayor proporción de ancianos (9.8 por ciento de mayores de 64 años).

Mapa 1. Los Pueblos Indígenas hoy en la Argentina (Instituto Nacional de Asuntos Indígenas a partir de los datos suministrados por el Registro Nacional de Comunidades Indígenas).



Mapa 2. Porcentaje de Hogares en los que al menos una persona se reconoce descendiente o perteneciente a un pueblo indígena, según departamento (Censo 2001)

Fuente: INDEC. Censo 2001. según Munilla. Diana v Nicolás Goldztein (2005)

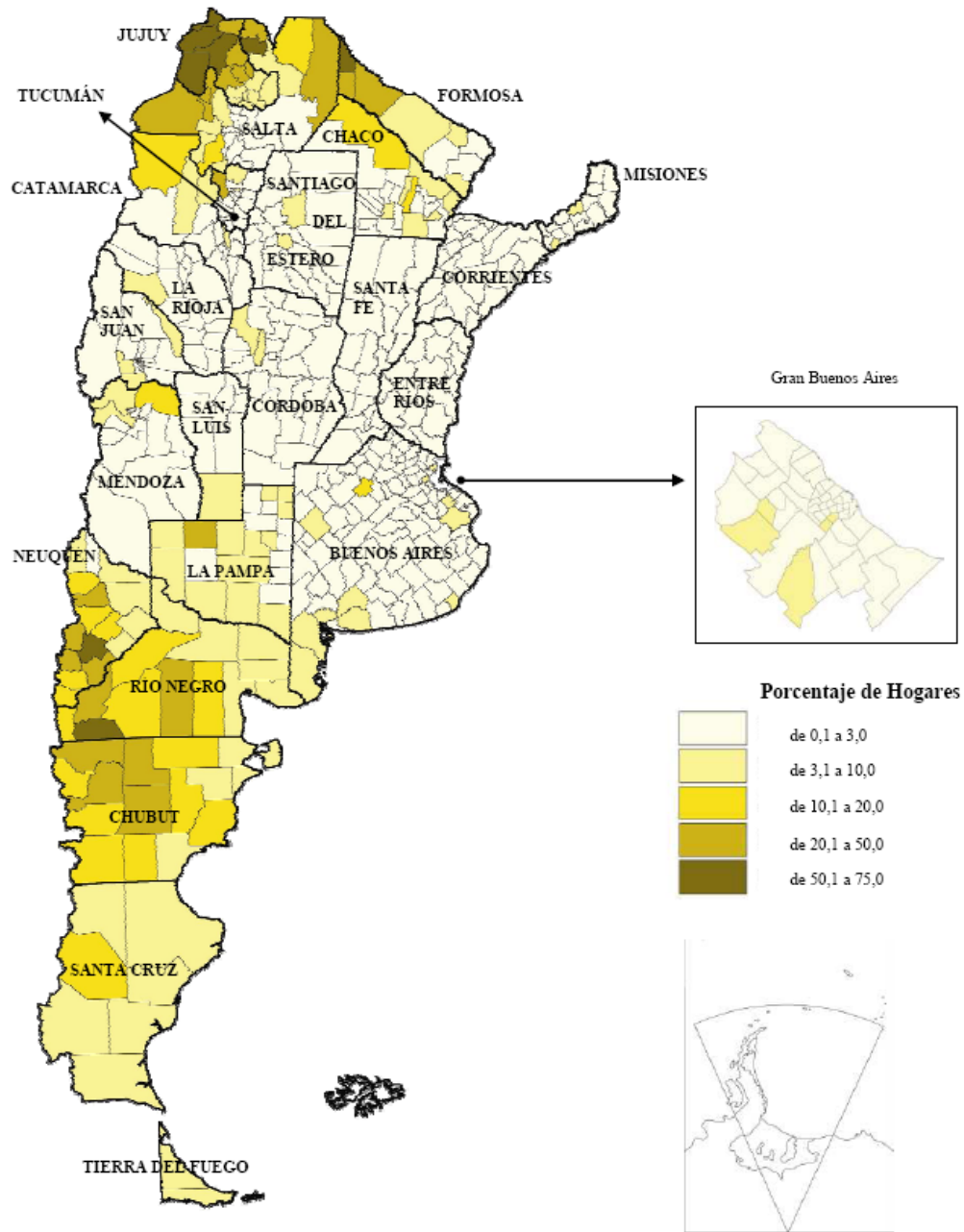


Gráfico 1a. Estructura de la Población de Hogares Indígenas por edad y sexo (Total País, 2001)

Fuente: INDEC, Censo 2001, según Munilla, Diana y Nicolás Goldztein (2005).

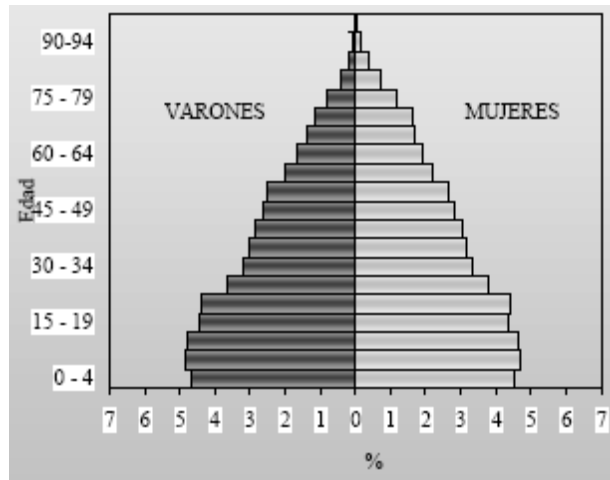
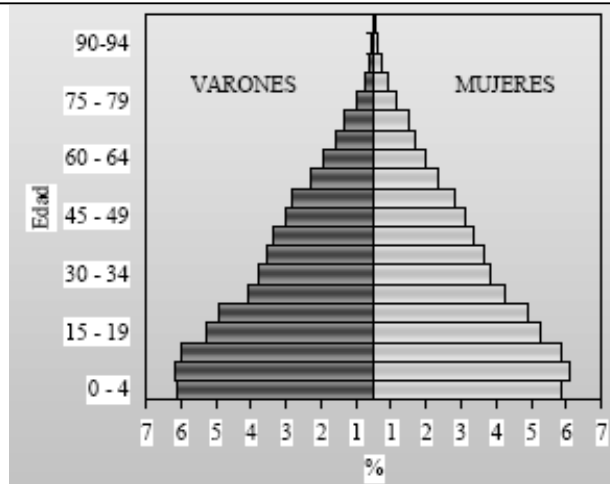


Gráfico 1b. Estructura de la Población de Hogares No Indígenas por edad y sexo (Total País, 2001)

Fuente: INDEC, Censo 2001, según Munilla, Diana y Nicolás Goldztein (2005).



## Una situación económica y social muy preocupante

Según el Censo 2001, el 83.5 por ciento del total de hogares indígenas vive en áreas urbanas en contraste con un 90.2 por ciento para los hogares no indígenas. Sin embargo, en las regiones del Nordeste y Noroeste, más del 40 por ciento de los hogares indígenas reside en áreas rurales (mientras que para los hogares no indígenas, el porcentaje se ubica cercano al 20 por ciento).<sup>6</sup>

En cuanto a las condiciones de vida de la población indígena, casi un cuarto de los hogares (23.5 por ciento) se encuentran con las necesidades básicas insatisfechas (NBI). Esta proporción es muy alta en comparación con los hogares no indígenas (13.8 por ciento) y el total nacional (14.3 por ciento). En las regiones donde hay mayor porcentaje de hogares con NBI, la brecha entre ambos tipos de hogares resulta mayor. Las provincias que evidencian los mayores niveles de NBI en los hogares indígenas son Formosa (74.9 por ciento), Chaco (66.5 por ciento) y Salta (57.4 por ciento). Un estudio cualitativo reciente sobre la pobreza en el mundo rural confirma estos resultados: una gran proporción de los residentes rurales entre los más pobres que fueron entrevistados era indígena.<sup>7</sup>

Estos resultados se reflejan en las condiciones habitacionales, las cuales presentan mayores deficiencias para los hogares indígenas que para los hogares no indígenas. El 11.9 por ciento de los hogares indígenas reside en viviendas con pisos de tierra o ladrillo suelto (contra el 3.7 por ciento de los hogares no indígenas). El 14.8 por ciento utiliza leña o carbón para cocinar (en contraste al 4.5 por ciento de los hogares no indígenas). El 39.4 por ciento carece de desagüe a red pública o a cámara séptica y pozo ciego (mientras que en hogares no indígenas el porcentaje se ubica en un 27.7 por ciento). Estas dos últimas características ponen de manifiesto la exposición de la salud de dicha población a un mayor riesgo: en ausencia de un sistema de ventilación, el uso de leña o carbón contribuye a un alto nivel de infecciones respiratorias, mientras la ausencia de desagüe provoca diarreas y otros problemas

---

<sup>6</sup>Todos los resultados mencionados en esta parte provienen del artículo de Diana Munilla y Nicolás Goldztein (Op. Cit., 2005).

<sup>7</sup>Gabriel Demombynes y Verner, Dorte, *The Invisible Poor: A Portrait of Rural Poverty in Argentina*, World Bank Country Study, Febrero de 2010.



intestinales. Además, la proporción de hogares indígenas sin cobertura en salud por obra social y/o plan médico o mutual es particularmente elevada en las regiones del Nordeste (alrededor del 82 por ciento) y Noroeste (cerca el 70 por ciento).

Es importante mencionar al respecto que no se dispone de otros datos sobre el estado de salud de las comunidades indígenas. Sin embargo, como lo sugiere otro estudio sobre la pobreza rural, existen distintos obstáculos que les impiden tener acceso al sistema público de salud: primero, un número importante de familias indígenas no cuenta con los medios de transporte que les permita acercarse o llegar a los centros de salud, a veces muy alejados de sus pueblos (o bien no lo pueden pagar). Segundo, suelen tener mayor confianza en su medicina tradicional. Además, muchos padecieron experiencias discriminatorias en los centros públicos de salud, situación que no les incita a regresar.<sup>8</sup>

En cuanto a la proporción de analfabetismo de la población indígena, se ubica alrededor del 4 por ciento, siendo superior a la proporción analfabeta de la población no indígena en todas las regiones del país. Sin embargo, cabe destacar que los niveles de analfabetismo de la población indígena no superan el tres por ciento en las regiones del Gran Buenos Aires, Región Pampeana y de Cuyo y la diferencia con la población no indígena en estas provincias no supera el medio punto de porcentaje. En cambio, a medida que los niveles de analfabetismo aumentan (como en las regiones Nordeste, Noroeste y Patagonia), mayor es la brecha entre los hogares indígenas y no indígenas.

En particular, en la región Nordeste, cerca del 14 por ciento de la población indígena de 10 años en adelante es analfabeta, mientras la cifra correspondiente para la población no indígena se ubica alrededor del 4 por ciento. Las tasas de asistencia al primer nivel de enseñanza formal (asistencia obligatoria) de la población indígena de entre 6 y 14 años se ubican en niveles muy altos en las regiones del Gran Buenos Aires, Pampeana, Cuyo y Patagonia: más de 97 de cada 100 chicos de entre 6 y 14 años asisten efectivamente a algún establecimiento educacional. En estas cuatro regiones, la diferencia con la tasa de asistencia de los chicos no indígenas no resulta significativa (a pesar de que esta última siempre la

---

<sup>8</sup>Dorte Verner, "Rural Poor in Rich Rural Areas: Poverty in Rural Argentina", World Bank Policy Research Working Paper 4096, Diciembre de 2006.

supera). En cambio, en la región del Noroeste y aún más en la del Nordeste, la tasa de asistencia se deteriora, mientras la brecha con la tasa de asistencia de los chicos no indígenas se agranda. En estas dos regiones, se amplía también significativamente la brecha entre los jóvenes indígenas y no indígenas cuando se considera las tasas de asistencia al sistema educativo de los jóvenes de entre 15 y 17 años.

En cuanto a la tasa de participación en la actividad económica, resulta más elevada entre los hogares indígenas, en particular entre las mujeres indígenas, que entre los hogares no indígenas, en las regiones del Gran Buenos Aires y Pampeana. En la región Noroeste, este patrón se invierte. Se puede notar también que los indígenas ingresan más tempranamente y se retiran más tardíamente del mercado del trabajo. Las tasas de desocupación, especialmente femeninas, de los hogares indígenas tienden a ser superiores a las de los hogares no indígenas. Sin embargo, la brecha entre ambos grupos no se profundiza al nivel de los otros indicadores ya mencionados.

## Reconocimiento político y situación socio-económica

Los resultados socio-económicos del Censo de 2001 y de la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas de 2004-2005 sugieren que el reconocimiento político de estos pueblos iniciado en la década del noventa no ha desembocado todavía en una mejora significativa de su situación socio-económica. A inicios del siglo XXI, la brecha entre las poblaciones indígena y no indígena aún es muy significativa.

Un análisis comparativo de dos movilizaciones indígenas en Argentina desde el año 1994 confirma esta idea según la cual las políticas recientes de reconocimiento de estos pueblos por parte del Estado Argentino han permitido profundizar sus derechos culturales y políticos, pero han dejado los problemas socio-económicos casi intactos<sup>9</sup>. Dicho estudio se

---

<sup>9</sup> Vom Hau Matthias y Guillermo Wilde, "We have always lived here": Indigenous Movements, Citizenship and Poverty in Argentina", Brooks World Poverty Institute Working Paper 99, July 2009.

focaliza sobre las luchas recientes de dos pueblos indígenas argentinos: los Mbya Guaraní de Misiones y los Diaguita Calchaquí de Tucumán. Estos dos pueblos han intentado sacar ventaja de sus nuevos derechos constitucionales y se han movilizado para conseguir títulos de propiedad para las tierras colectivas. Los títulos de propiedad permiten proteger a las comunidades locales contra una posible evicción, lo que les otorga un mayor sentimiento de seguridad y por lo tanto una mayor estabilidad para planear el futuro. Asimismo, les permite acceder a derechos especiales adicionales, como la educación bilingüe, las viviendas sociales y a una infraestructura sanitaria. Finalmente, la formalización de la ocupación de las tierras históricas les concede mayor control y autonomía, en particular sobre el uso de sus tierras.

No obstante, como lo subraya este estudio, la activación de estos nuevos derechos constitucionales no les ha permitido modificar hasta el presente su situación socio-económica. Los pueblos indígenas se han enfrentado a la estructura y la dinámica de los sistemas político-económicos de las Provincias de Tucumán y Misiones (importancia de los recursos naturales en la economía local, propiedad de la tierra altamente concentrada, vínculos clientelistas entre las agencias del Estado provincial y las comunidades locales). Sólo una fracción de las comunidades indígenas ha conseguido los títulos de propiedad para las tierras colectivas. De hecho, las autoridades estatales han sido sensibles sólo a las demandas indígenas que no desafían el orden económico y político establecido. El control y el uso de los recursos naturales, como el agua y el subsuelo, quedan en manos del Estado. El mencionado estudio concluye que los Estados son más susceptibles de ser sensibles a las “demandas integracionistas” -que permitirían acomodar las diferencias culturales dentro de la nación- que a las “demandas de autonomía” – reconocimiento del gobierno de los pueblos indígenas sobre sus territorios- que implicarían un desafío a los modelos dominantes de desarrollo económico.

Asimismo, han sido implementadas pocas políticas públicas para mejorar la situación socio-económica de los pueblos indígenas. A nivel nacional, cuatro programas se dirigen específicamente hacia ellos. El programa más amplio y relevante, *Desarrollo de Comunidades Indígenas*, tiene por objetivo el desarrollo comunitario y la gestión de los

recursos naturales por parte de las comunidades indígenas.<sup>10</sup> Los pueblos indígenas se benefician también, como el resto de la población argentina, de los programas de protección social y desarrollo rural. Sin embargo, los datos sobre la magnitud de la cobertura para la población indígena no se encuentran disponibles. Como la población rural suele estar sub-representada en estos programas, es probable que la población indígena rural lo esté también<sup>11</sup>.

### El turismo: ¿una solución?<sup>12</sup>

Entre los años 2003 y 2007, el Banco Mundial implementó un proyecto en seis provincias argentinas titulado “Desarrollo de las Comunidades Indígenas” (*Indigenous Community Development*). Para este proyecto, se convocó a 52 comunidades para que definieran sus propias necesidades y formular algunas propuestas propias para el desarrollo de la comunidad. El Banco Mundial financiaba entonces dos de estas propuestas como proyectos prioritarios. 40 de estas 52 comunidades (un 75 por ciento) decidieron invertir en turismo para uno de sus dos proyectos.

Por un lado, el turismo puede aumentar el ingreso de la comunidad y dar más poderes a los pueblos indígenas. Varias experiencias en América Latina sugieren que el desarrollo del turismo permitió a los grupos indígenas conseguir un mayor respeto por parte de las autoridades nacionales y locales. Por otro lado, los beneficios económicos directos del turismo muy pocas veces llegan a lo esperado. La comunidad puede pagar un alto costo cultural y ambiental: más presión sobre el uso de los recursos naturales para producir artesanía y comida a los turistas, mayor exposición a altos niveles de consumismo, que crean nuevas demandas y alejan a las jóvenes generaciones del idioma y la cultura de su

---

<sup>10</sup> Para más detalle, fijarse en la página siguiente del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI): <http://www.desarrollosocial.gov.ar/INAI/site/desarrollo/desarrollo.asp>

<sup>11</sup> Dorte Verner, “Rural Poor in Rich Rural Areas: Poverty in Rural Argentina”, World Bank Policy Research Working Paper 4096, Diciembre de 2006.

<sup>12</sup> Ver para más detalle Dorte Verner, “Tourism and Indigenous Peoples – Lessons from Recent Experiences in Eco and Ethno Tourism in Latin America and the Caribbean”, Responsible Tourism Series, Number 144, Banco Mundial, Agosto de 2009.

comunidad, entre otros. Además, en caso de que el proyecto turístico resulte en un aumento global del ingreso para la comunidad, puede concentrarse en algunos casos en las manos de los nuevos “caciques”, convertidos ahora en “tour operators” y “tour guides” quienes dejan de participar en la producción tradicional.

Para que las políticas gubernamentales garanticen la sostenibilidad de las comunidades y minimicen sus impactos adversos sobre ellas, se recomienda que los siguientes principios sean respetados:

- Mantener un proyecto de desarrollo pequeño de tal manera que la comunidad pueda controlarlo;
- Apoyar proyectos que pongan el acento sobre la participación de la comunidad en las nuevas actividades;
- Relacionar las actividades turísticas con el respeto de la biodiversidad;
- Desarrollar el turismo paralelamente a la revitalización de la cultura indígena;
- Garantizar la gestión y el control de las actividades turísticas por parte de la comunidad;
- Consolidar las demandas indígenas con respecto a sus tierras, su identidad y su autonomía.

## Conclusión

La reforma constitucional del año 1994 constituyó un gran avance hacia el reconocimiento de los derechos culturales y políticos de los pueblos indígenas en la Argentina. Cabe resaltar que los movimientos indígenas constituyeron una fuerza decisiva para conseguir estos nuevos derechos. Sin embargo, este proceso de profundización de los derechos culturales y políticos no ha finalizado, continuando vigente hasta nuestros días. Se

les ha otorgado algunos derechos de autogestión: no se ven beneficiados todavía de una autonomía y tampoco de una representación legislativa<sup>13</sup>.

A pesar de estos logros políticos, la situación socio-económica de los pueblos indígenas continúa presentando vulnerabilidades. Según los últimos datos disponibles del Censo del 2001, todos los indicadores socio-económicos para la población indígena se ubican por debajo de los niveles que se observan para la población no indígena. En otras palabras, los indígenas suelen ser presentados en general como “los más pobres de los pobres”. En este sentido, adquiere especial importancia e interés aguardar a los resultados del Censo Nacional que se realizara el próximo mes con respecto a la evolución de su situación socio-económica.

---

<sup>13</sup> Ver Cletus Gregor Barié, *Pueblos Indígenas y Derechos Constitucionales en América Latina: Un panorama*, 2ª Edición actualizada y aumentada, Bolivia, 2003.