

Mercedes Prieto, compiladora

El Programa Indigenista Andino, 1951-1973

Las mujeres en los ensambles estatales del desarrollo

Auspicios



Agència Catalana
de Cooperació
al Desenvolupament



CIIR Centro de Estudios
Interculturales e Indígenas



© 2017 FLACSO Ecuador
www.flacso.edu.ec
Serie Foro
ISBN FLACSO: 978-9978-67-485-7

© 2017 Instituto de Estudios Peruanos
www.iep.org.pe
Serie: Miscelánea, 41
ISBN IEP: 978-9972-51-648-1 / ISSN: 1817-3187

Cuidado de la edición: Editorial FLACSO Ecuador

Impreso en Ecuador y Perú • Primera edición: octubre de 2017 • 300 ejemplares

El Programa Indigenista Andino, 1951-1973 : las mujeres en los ensambles estatales del desarrollo /
compilado por Mercedes Prieto. Quito : FLACSO, Ecuador : Instituto de Estudios Peruanos, 2017

xii, 336 páginas : ilustraciones, gráficos, figuras, fotografías, tablas. - (Serie Acaémica Foro)

Incluye bibliografía

ISBN: 978-9978-67-485-7

MUJERES ; PUEBLOS INDÍGENAS ; ASPECTOS SOCIALES ; TRABAJO ;
INTEGRACIÓN ; DESARROLLO COMUNITARIO ; MIGRACIÓN ;
FAMILIA ; EDUCACIÓN COMUNITARIA ; ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ; ESTADO ;
PROGRAMA INDIGENISTA ANDINO ; COMUNIDADES ANDINAS ;
PILLAPI (COMUNIDAD) ; BOLIVIA

304.5 - CDD

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2017-12403
Registro del proyecto editorial en la Biblioteca Nacional: 31501131701012

Biblioteca Nacional del Perú
Centro Bibliográfico Nacional

305.48898 El Programa Indigenista Andino, 1951-1973: las mujeres en los ensambles estatales
del desarrollo / Mercedes Prieto, compiladora.-- 1a ed.-- Lima: Instituto de Estudios
Peruanos; Quito: FLACSO Ecuador, 2017 (Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa).

xii, 336 p.; 21 cm.-- (Miscelánea / Instituto de Estudios Peruanos; 41)
(Foro / FLACSO Ecuador)

Bibliografía: p. 294-333.

D.L. 2017-12403

ISBN 978-9972-51-648-1

1. Organización Internacional del Trabajo. Programa Indigenista Andino 2. Mujeres
indígenas - Región Andina - Condiciones sociales 3. Mujeres en el desarrollo rural 4.
Marginalidad social 5. Indígenas de América del Sur - Política gubernamental I. Prieto,
Mercedes, 1953-, compiladora II. Instituto de Estudios Peruanos (Lima) III. FLACSO
(Organización). Sede Ecuador IV. Serie

BNP: 2017-2798

Índice de contenidos

Siglas y acrónimos	VIII
Presentación	XI
Introducción	1
<i>Mercedes Prieto</i>	
Capítulo 1	
El Programa Indigenista Andino. Integración-desarrollo, estado y mujeres indígenas.	5
<i>Mercedes Prieto y Carolina Páez</i>	
La producción del PIA.	6
Desplazamiento retórico y geográfico: una cronología	22
El PIA, el estado y las mujeres: una conjetura	41
Conclusiones	47
Capítulo 2	
La Misión Andina y las mujeres en Pillapi, Bolivia: disputas y dinámicas ambiguas	51
<i>María Lourdes Zabala Canedo</i>	
La Misión Andina: contextos y acuerdos	53
La base de Pillapi: un inicio convulsionado y pactado	59
Pillapi: un laboratorio sobre el desarrollo	66
La educación como promoción para el desarrollo	73
Las mujeres en el proyecto educativo	81
Ampliando lo público y los espacios de sociabilidad de las mujeres	86
El cuidado de los cuerpos: salud, higiene y nutrición	92
Servicio social en Pillapi	95
Fuentes identitarias: mujeres amas de casa y cuidadoras.	101
Reflexiones finales	104

Capítulo 3	
La Misión Andina en Ecuador: doble delegación femenina y sentidos de estado	111
<i>Mercedes Prieto y Carolina Páez</i>	
Misión Andina del Ecuador	114
Estado y delegación: las trabajadoras sociales	134
Intermediarias comunitarias: rehaciendo el estado	147
Sentidos de estado: respeto, autonomía e indiferencia	158
Capítulo 4	
La Misión Andina en Puno, Perú: el estado y lo doméstico	163
<i>Maria Emma Mannarelli</i>	
La Misión Andina, América Latina y el Perú de la época	166
El altiplano y el PPT	185
Familia, autoridad y estructura habitacional	204
Otra ruta de ingreso a lo doméstico: la salud y el cuerpo de las mujeres	210
Estado y PPT. Plan Nacional de Integración de la Población Aborigen: ¿nuevas responsabilidades públicas?	221
Reflexiones finales	230
Capítulo 5	
El Plan Andino llega a los pueblos del interior de Arica, Chile: mujeres, estado y fronteras	235
<i>Mercedes Prieto</i>	
El Plan Andino y los pueblos del interior	239
Urbanización y domesticación	249
Desarrollo de la comunidad y delegación estatal	257
Relocalización de la frontera	261
Conclusiones	263
Capítulo 6	
Estado, integración-desarrollo y mujeres: una mirada conectada del Programa Indigenista Andino (1951-1973)	265
<i>Mercedes Prieto</i>	
Tensiones en la clasificación de la población	268
Relaciones entre la burocracia y las mujeres indígenas	280

Mujeres indígenas, estado e integración-desarrollo	285
Administración de excepción de las poblaciones indígenas: una mirada conectada	290
Referencias	293
Autoras	335
Índice de figuras	
Figura 1.1 Origen y formación de los miembros de la Misión Indigenista Andina	9
Figura 1.2 Mapa de la región intervenida por el PIA	15
Figura 1.3 Población total y población que habla lenguas nativas en Bolivia (1950), Ecuador (1950) y Perú (1940)	18
Figura 1.4 Organización de las bases de acción del PIA	30
Figura 1.5 Origen del financiamiento (en miles de USD) del PIA (1950-1973)	37
Figura 5.1 Valores tradicionales en algunos pueblos del interior	248
Figura 5.2 Mapa de los destacamentos policiales en los pueblos del interior de Arica	250
Figura 5.3 Fiesta de inauguración de la escuela en Chapiquiña	253
Figura 5.4 El parque de Chapiquiña	254
Figura 5.5 Número y tipos de mejoramiento de viviendas en Belén y Chapiquiña	255
Figura 6.1 Clasificación, integración y política indígena	278
Figura 6.2 Efectos y afectos del estado	289
Índice de tablas	
Tabla 2.1 Núcleo escolar de Pillapi. Matrícula y promoción, por sexos, según escuelas (1962)	84
Tabla 2.2 Núcleo escolar de Pillapi. Matrícula, por sexo, en cursos de alfabetización, según escuelas (1956)	85

Siglas y acrónimos

AA	Acción Andina
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CARE	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere
Cefodat	Centro Nacional de Adiestramiento de Técnicos y Formación de Líderes
CORA	Corporación de Reforma Agraria
Corpuno	Corporación de Desarrollo y Promoción Social y Económica del Departamento de Puno
Crefal	Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe
ECA	Empresa de Comercio Agrícola
Enasep	Escuela Nacional de Asistencia Social y Educación Popular
ENSS	Escuela Nacional de Servicio Social
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GUE	Gran Unidad Escolar
ICIIS	Centro de Estudios Interculturales e Indígenas de Chile
Icira	Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria
IEAG	Instituto Ecuatoriano de Antropología y Geografía
Ierac	Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización
ILO	International Labour Organization
Indap	Instituto de Desarrollo Agropecuario

INP	Instituto Nacional de Previsión
JAA	Junta de Adelanto de Arica
MA	Misión Andina
MAE	Misión Andina en Ecuador
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MPS	Ministerio de Previsión Social
NEC	núcleos escolares campesinos
NNUU	Naciones Unidas
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
PIA	Programa Indigenista Andino
PINA	Programa Integrado de Nutrición y Alimentación
PIR	Partido de Izquierda Revolucionaria
PNIPA	Plan Nacional de Integración de la Población Aborigen
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POR	Partido Obrero Revolucionario
PPT	Programa Puno Tambopata
RAC	Rockefeller Archive Center
SAG	Servicio Agrícola Ganadero
Sarec	Servicio Ambulante Rural de Extensión Cultural
Scipa	Servicio Cooperativo Interamericano para la Alimentación
Secpane	Servicio de Cooperación Peruano Norteamericano de Educación
SIPA	Servicio de Promoción e Investigación Agraria de la Universidad Técnica del Altiplano
SNS	Servicio Nacional de Salud
UMSA	Universidad Mayor de San Andrés
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Capítulo 6

Estado, integración-desarrollo y mujeres: una mirada conectada del Programa Indigenista Andino (1951-1973)

Mercedes Prieto

El PIA, puesto en marcha entre las décadas de 1950 y 1970, primero en Bolivia, Ecuador y Perú y después en Argentina, Colombia, Chile y Venezuela (ver figura 1.2) ofrece una oportunidad para observar conexiones globales de los ensambles estatales del desarrollo. Es, asimismo, una ventana para explorar, por un lado, las relaciones de género –desde el punto de vista de las mujeres– en la formación de los estados y, por otro, la intersección de estas relaciones de género con el complejo integración-desarrollo como forma de gobierno de poblaciones y cuerpos indígenas. Uno de los argumentos centrales de este libro ha sido, justamente, que el desarrollo –al inicio designado como integración– en tanto tecnología de gobierno de las poblaciones indígenas, se imbricó con la formación de los estados en los escenarios rurales apartados de la ciudad.

Este proceso puede ser explicado más allá de los argumentos sobre imposiciones desde fuera, por parte de fuerzas imperialistas, una mirada frecuente en la historiografía de la región (Rénique 2004, por ejemplo). Ideas sobre la integración de la población indígena estuvieron presentes en la retórica política de las emergentes naciones y estados andinos desde el siglo XIX, aunque su superposición con la tecnología del desarrollo distingue a los procesos políticos de mediados del siglo XX. El discurso integración-desarrollo, que también incluyó la protección social, se trenzó con los estados nacionales. Imaginarios estatales de personeros públicos y de actores que tomaban decisiones políticas resaltaron una oportunidad

para enfocarse en nuevas maneras de sujetar a las poblaciones indígenas, mientras se les proveían servicios de bienestar y mejoras al trabajo. Algunos de estos ya estaban en marcha, pero requerían mayores recursos, precisar procedimientos o certezas sobre sus resultados. Este contexto explica la presencia de intelectuales de la región en la Misión que formuló el PIA, según vimos en el capítulo 1.

En este último capítulo buscamos enlazar los discursos globales de la integración-desarrollo y de la indigenidad con sus desplazamientos y ensambles estatales, como retóricas y prácticas de administración estatal de los pueblos indígenas. La idea de ensamble nos permite establecer conexiones, al explorar cómo un programa de desarrollo de carácter global y regional como el PIA se tradujo y negoció nacionalmente. Sugerimos que la traducción del Programa en las distintas naciones tiene variantes marcadas por la constitución y los sentidos de un campo de disputas (Bourdieu 1983) o de un campo social (Roseberry 1998) sobre la administración de los pueblos indígenas, tejido en los estados. Hablamos de estados de disputas, descentrados y excepcionales. Este campo, a su vez, está asociado con tres aspectos que son analizados en este capítulo: las políticas de clasificación de las poblaciones y su contestación; las formas en que se confecciona la dinámica burocrática del estado para el bienestar de las mujeres, en las localidades indígenas de altura, apartadas de las ciudades; y la distinción de género que intentan los intelectuales y el estado con referencia a dichas poblaciones.

A lo largo del libro hemos visto que el diseño y la operación del PIA presentan, como núcleo duro y compartido en las diversas naciones, la intención de civilizar, domesticar y maternizar a las mujeres, es decir, situarlas como encargadas únicas del hogar. Ese relegamiento responde a la idea de familia nuclear y heterosexual, similar a una de carácter burgués. Desde ahí cobra sentido la presión ejercida por el propio Programa para que las mujeres se escolarizaran y participaran de la vida comunitaria. Así, estarían preparadas para hacerse cargo de las nuevas generaciones y recibir los designios del estado. Sin embargo, los efectos de este predicamento del PIA fueron distintos en cada uno de los países estudiados. En todo caso, el proceso de distinción y diferenciación de género es clave para entender la

formación de los estados y la administración de las poblaciones indígenas.

Lo propuesto se inscribe en la sugerencia de Cooper y Packard (1997) sobre el desarrollo como un campo que propicia una continua conversación y un debate sobre los sentidos de la vida, pero también sobre las excepciones (Agamben [2003] 2007) de los sujetos y de las sociedades, que dan lugar a formas descentradas del estado (Krupa y Nugent 2015). En estos debates, las mujeres rurales –entre las cuales localizamos a las mujeres indígenas– fueron problematizadas y fueron el objeto de una discusión por parte de intelectuales feministas y publicistas de proyectos de desarrollo rural, desde la década de 1960. Sin embargo, como ya hemos anotado, Arturo Escobar (1995) ha argumentado que esta crítica se despliega una década más tarde, bajo el prisma de “mujeres en el desarrollo”. El análisis del PIA ha revelado que esta temporalidad no se sostiene y que es necesario rehistorizar y localizar el desarrollo. Por tal razón, proponemos en este capítulo una renovada mirada sobre las relaciones entre género, integración y desarrollo en las naciones andinas.

Con el propósito de abordar los distintos y complejos temas anunciados, proponemos analizar las tres dimensiones mencionadas de los ensambles estatales del desarrollo. Delimitamos primero las maneras usadas, global y nacionalmente, para nombrar y clasificar a los pueblos indígenas, lo cual a su vez está asociado con discusiones sobre la integración y la política de contestación indígena, frente a las aperturas propuestas por el estado. A continuación describimos, con brevedad, algunos ajustes nacionales a la organización burocrática del Programa, que permiten analizar las formas en que operó la integración de las mujeres en cada una de las naciones. Luego exponemos los resultados, en los casos que exploramos, del interés del Programa por la integración y el desarrollo de las indígenas. Concluimos con una reflexión sobre los procesos de formación de los estados en los Andes, en su intersección con la integración y las mujeres, al tiempo que proponemos una mirada conectada de estos procesos.

Tensiones en la clasificación de la población

En el capítulo 1 insistimos en la inestabilidad del lenguaje del PIA, una característica reflejada en las maneras de nombrar a la población de su deseo. Esa inestabilidad nos permite aseverar que en el Programa convergieron políticas de la indigenidad, la raza y la homogenización cultural de las poblaciones indígenas. Dichas políticas clasificatorias hacen parte de una misma práctica discursiva relacionada con la integración, aunque el vocabulario se ensambla de manera particular en los documentos producidos por el PIA y en la retórica y prácticas empleadas en cada nación.¹

Hemos indicado que el nudo problemático de las poblaciones indígenas, para la OIT (ILO 1953), se derivó en un inicio de su preocupación por los trabajadores nativos, —que no calzaban en el concepto de trabajadores libres— y del hecho de que en varias naciones poscoloniales del mundo había descendientes de pueblos originarios, segregados o aislados del quehacer nacional. La documentación de la OIT y de NNUU durante la posguerra refleja la política de la Unesco de sancionar y prohibir el uso de la categoría raza,² dinámica que converge con el proceso de “protección” de los trabajadores y las poblaciones originarias promovido por la OIT (ILO 1953). Ambas avenidas aparecen instaladas en el PIA (Naciones Unidas 1953a, 1953b) y se les suma la del indigenismo, un viejo campo de debate en las naciones andinas centrales. De esa forma, el supuesto casillero vacío en la clasificación de las poblaciones, que intentaba sancionar y prohibir el uso del concepto de raza, fue llenado por términos tales como “tribus”³ (que evolucionó hacia “grupo étnico”) “población indígena originaria” (por parte de la OIT) y “población indígena” o “india”, por parte de los intelectuales andinos. Aparecieron también denominaciones homo-

1 Resulta inapropiado tratar a la raza, a la etnicidad y a la homogenización nacional como categorías analíticas distintas, separadas y, en cierto sentido, opuestas o como extremos de un *continuum*, como han propuesto algunos analistas y hoy se encuentra en revisión (Stolcke 2000).

2 Uno de los efectos de la actuación de la Unesco es el imaginario de Brasil y de las sociedades latinoamericanas como armónicas en términos raciales, luego calificadas de democracias raciales (Lasso 2007).

3 Este fue el caso de algunos de los estudios del PIA (OIT 1961, por ejemplo) y de los compendios en el *Handbook of South American Indians* (Steward 1949).

geneizadoras, ya sea de carácter nacional o de carácter clasista universal, como la de “campesino”.

Sin embargo, más allá del remozado vocabulario y las políticas de clasificación que se instalaron en los ambientes académicos, en las instituciones estatales y del desarrollo global, se mantuvo un uso restringido del término raza para referirse a la biología particular de los pueblos originarios. Este uso también incide en la formulación del PIA.

La raza y la indigenidad en la formulación del PIA

A fines de la década de 1940, después de los horrores de la guerra, la Unesco emprendió, a pedido de NNUU, una campaña contra el racismo, argumentando la inexistencia de bases científicas para probar diferentes capacidades mentales entre las razas o degeneración racial, como consecuencia de la hibridación. Raza no era, según la institución, un hecho biológico, sino un mito social.⁴ Sin embargo, políticos conservadores y antropólogos físicos criticaron algunos de estos enunciados antirraciales. Ello abrió una segunda ola de revisiones de los argumentos previos, que condujo a la aceptación de la existencia y de la mezcla de razas, aunque con la aclaración de que no existían razas superiores e inferiores. De esa manera, los antropólogos mantuvieron su interés en los fundamentos biológicos de las razas (Patterson 2001, 115). La antropología biológica contemporánea aún discute el estatus del concepto (Wade et al. 2014).

El documento de la Unesco reconoce la existencia de una raza caucásica, una negra y una mongólica, a las que las llama “divisiones” del *homo sapiens* (Beaglehole et al. 1950, 6). En general, las poblaciones originarias andinas tendían a ser vistas como parte de la rama mongólica. Dichas cla-

4 En la preparación del escrito de la Unesco participaron el antropólogo neozelandés Ernest Beaglehole, quien a su vez fue el jefe de la misión que formuló el PIA; el antropólogo y director del Instituto Indigenista Interamericano, Juan Comas, de México; L. A. Costa Pinto, sociólogo de Brasil y profesor de FLACSO Chile; el sociólogo afrodescendiente Franklin Frazier, de Estados Unidos; el sociólogo Morris Ginsberg, del Reino Unido, el filósofo, cientista político y filósofo Humayun Kabir, de la India y el reconocido antropólogo francés Claude Lévi-Strauss. El texto fue revisado por una serie de connotados intelectuales, entre los que destacan Julian Huxley y Gunna Myrdal.

sificaciones, según el documento, no tenían implicaciones mentales, sino únicamente “biológicas”, lo cual deslinda el mito de la existencia de razas biológicas. El racismo, en esta visión, se nutría de tal mito y su fuerza se explicaba por su carga afectiva (Beaglehole et al. 1950, 3). De manera paralela al reconocimiento de la raza como expresión exclusivamente biológica, se insistió en la igualdad de todos los seres humanos y en la relevancia de la “hermandad” de los pueblos.

Por otra parte, la preocupación de la OIT por las poblaciones originarias remozó, en los lenguajes globales, una política de la indigenidad, según hemos visto en este texto. Así, la indigenidad y la raza permanecieron, en la posguerra, como formas de clasificar y aludir a las poblaciones originarias de los Andes. Esos discursos globales se tejieron con la tradición indigenista de la región. El discurso del PIA es, de manera expresa, un engendro de la ambigüedad y las tensiones entre las nociones de raza e indigenidad. En varias secciones de su formulación se reconoce que la existencia de población indígena, a veces calificada como originaria, carece de connotaciones raciales; al mismo tiempo, se usa el término raza para referirse a la biología de las poblaciones andinas.

Como describimos en el capítulo 1, la noción de población indígena también estuvo acompañada por el reconocimiento del uso de lenguas particulares. Quechua, quichua y aimara son términos usados esporádicamente por la documentación del Programa, para referirse a los y las indígenas. En unas pocas ocasiones se usa la categoría tribus, para aludir a un particular pueblo indígena (p. ej., salasacas). En general, la política de la indigenidad buscaba homogenizar a la población nativa, borrar su diversidad y, al mismo tiempo, mantener su distinción respecto a los grupos dominantes mestizos y blancos. La distinción de la población indígena como un tipo particular de población en los Andes se reforzó con el uso de la categoría raza.

Justamente una de las iniciativas del PIA no estudiadas en este libro fue descongestionar el supuesto exceso de población en la parte alta de los Andes y propiciar un proceso de migración a zonas de ceja de montaña, como Tambopata (Perú) y Cotoca (Bolivia). A juicio de quienes formularon el Programa, ello requería observar la adaptación de estas poblaciones de al-

tura al cambio de su entorno geográfico. El documento del PIA establece, entonces, que

los habitantes del Altiplano tienen una construcción física específica y característica; su adaptación a las condiciones que prevalecen en más bajas altitudes es difícil y a veces prolongada; y por otra parte, esta cuestión no ha sido todavía estudiada a fondo (Naciones Unidas 1953a, 39).

En el pasado, sigue argumentando el texto, esa migración ha sido fatal, razón por lo cual se plantea la necesidad de estudios de “biología andina”.

Lo que nos interesa rescatar de esta propuesta es que el imaginario de los gestores del Programa reconoce la existencia de razas como un campo de la biología, pero también del comportamiento. Dicho reconocimiento motivó la contratación de un especialista en “biología andina”, el doctor Carlos Monge, para que informara sobre los riesgos biológicos de trasladar a la población de las alturas a las tierras bajas.⁵ Esta necesidad respondía a la presunción de que los cuerpos de los y las indígenas estaban indisolublemente adaptados a las alturas y que la experiencia de desplazarse a tierras bajas podría generar trastornos en sus organismos y en sus mentes.⁶ El planteamiento contiene, al menos, dos tensiones conceptuales: de un lado, una biología de la raza profundamente asociada con el lugar y del otro, las consecuencias psicológicas y de comportamiento de la inadaptación biológica, lo cual da cuenta de la persistente mirada racial a los comportamientos y al problema indígena.

El doctor Monge indica en su informe que “el andino” mantiene un equilibrio con su ambiente. Para asegurar su mejor desempeño, debería mantenerse en su ecología, ya que su rendimiento disminuye en el nivel del mar. Según el experto, los cuerpos andinos tienen una predisposición a cierto tipo de enfermedades que salen a la luz en otros entornos, así como a comportamientos imprevisibles (p. ej., fugas) (Monge 1953, 250). Refuer-

5 Marcos Cueto (1989) ha rescatado el aporte peruano al desarrollo global de la ciencia, con el establecimiento del campo de los estudios de biología andina de altura. Este reconocimiento, sin embargo, no desempaca la política de las razas.

6 Ello desconocía la larga tradición de trashumancia en los Andes y el uso de recursos de zonas de ceja de montaña.

za su argumento con las dificultades de los procesos adaptativos de plantas y animales de altura, generando así una analogía entre seres humanos y plantas, para confirmar el confinamiento de los andinos a su lugar natal y la necesidad de contar con estaciones de aclimatación de las razas aborígenes. En un contexto de emergentes migraciones hacia las ciudades, lo que parece establecer la biología de la raza es una política de confinamiento de la población indígena a determinados lugares.

Así, la política de la indigenidad y de la raza buscó circunscribir a lugares particulares a la población aborigen de los Andes, además de homogenizarla como un segmento diferenciado y subordinado de la población de las naciones, con una historia y una geografía peculiares. Raza e indigenidad, en este caso, configuran una única e indisoluble, aunque compleja, mirada a los lugares apropiados de las poblaciones indígenas que se amplifica con un énfasis de su condición campesina.⁷ Dicho vocabulario fue, sin embargo, refaccionado y expandido en las diversas naciones donde se implementó el Programa.

Ensamblajes estatales y disputas de las políticas clasificatorias

Un primer asunto que intriga es que, en general, la idea de “pueblo originario” desapareció muy temprano del lenguaje oficial del Programa en las distintas naciones, pese a que el concepto figuraba en las recomendaciones del II Congreso Indigenista Interamericano, realizado en Cusco, en 1949 (“Acta final del Segundo Congreso Indigenista Interamericano” 1949). Estas recogían la necesidad de acordar una definición compartida, para capturar datos censales de la población indígena de la región. Las maneras en que operó dicha alquimia dan cuenta, justamente, de los ensamblajes estatales de la negociación y traducción del Programa.

En el caso de Chile, como indicábamos en el capítulo 5, el Programa se llamó Plan Andino e intentó desvanecer los vínculos de la población del deseo no solo con el calificativo “originaria”, sino también con “indígena”. En lugar de ello, privilegió su conexión con el territorio y la geografía: la in-

⁷ No debe olvidarse, sin embargo, que el programa intentó diversificar el empleo campesino con la creación de talleres artesanales.

tervención se dirigió a los pueblos del interior de Arica. Se consideraba que estaban habitados por campesinos o pequeños propietarios agrícolas, así como pastores chilenos. Algunos intelectuales, sin embargo, reconocieron que muchos de estos campesinos y pastores tenían “ancestros” o ancestros “raciales” aimaras, pero que en la década de 1960 ya eran chilenos. Pese a ello, las supuestas particularidades que imprimían estos ancestros condujeron a tratar a la población con políticas de excepción y a construir una frontera simbólica, que en el capítulo 5 se lo califica como racial. Al finalizar el Programa, se observa el establecimiento del campo de la cultura como un dominio de análisis del quehacer del estado, esquivando el reconocimiento de pueblos étnica y culturalmente diferenciados.

La complejidad del escenario de la frontera norte chilena presionaba a privilegiar denominaciones homogeneizadoras, de carácter nacional y de clase, para hablar de la población aimara transnacional. Eso, sin dejar de lado sus peculiaridades. Si bien se reconocieron las particularidades de la patria norte de Chile, el ambiente intelectual regional de la época y el propio Programa tendieron a omitir la existencia, en aquel entonces, de pueblos originarios, pueblos indígenas, población indígena o simplemente, de indígenas, al subrayar el carácter campesino y chileno de la población, ya fuera mediante la retórica del mestizaje o de una chilenidad de color oscuro. La apelación a pueblos originarios, pero también a indígenas, resultaba peligrosa, pues ponía en juego la delimitación de las fronteras nacionales.

Con el afán de clausurar la frontera, la retórica del Programa y de los intelectuales locales tendió a asociar a bolivianos y peruanos con población indígena viviente y a erradicar su existencia de los territorios chilenos, aunque reconocieron la existencia de una población de color oscuro, con cuerpos racialmente particulares, localizada en los pueblos del interior, a la cual se la calificó como tradicional. Con ello, la operación del PIA en Chile reforzó tanto la frontera nacional como la racial. Rompió eventuales conexiones transnacionales de estos territorios y su población, anexada, luego de una conquista de guerra, a una nación que pretendía ser unitaria en términos étnicos y culturales. Esa dinámica se modificó al finalizar la cooperación internacional dirigida al Plan Andino, cuando se analizaron las particularidades culturales, de carácter tradicional, de la población del

interior, junto a su creciente migración a la ciudad de Arica. Para ese momento, la frontera racial construida desde el Programa y localizada en los pueblos del interior se había trasladado a Arica.

La complejidad de clasificar a la población de frontera se complementa con la ausencia, en Chile, de un movimiento indigenista que debatiera asuntos relativos a la administración de la población indígena, considerada inexistente.⁸ El reconocimiento de una población culturalmente diferenciada y territorialmente localizada fue posible solo de manera oblicua –como en la denominación “pueblos del interior”– y, más tarde, mediante la constatación de lo que se llamó “valores tradicionales” o “subcultura”.

En Ecuador el Programa tampoco se remitió a pueblos originarios. La idea también parece haber sido considerada peligrosa, no por la situación de frontera del país, sino por la política de los indígenas. La noción de pueblos originarios había sido utilizada por grupos indígenas en sus argumentos legales para mantener el control sobre sus tierras. También circulaba una contranarrativa nacional, enarbolada por la lideresa comunista Dolores Cacuango, en la cual se argumentaba que un indio había sido el dueño inicial de la patria (Prieto 2015, 110-116). Así, el discernimiento de pueblos originarios cuestionaba, de modo profundo, la organización de la nación y del estado.

En ese país el PIA inició con el nombre de Misión Andina Indígena, pero el calificativo “indígena” desapareció muy pronto. Como adelantamos en el capítulo 2, a mediados de la década de 1960 el Programa devino en una intervención de integración campesina, borrando explícitamente sus vínculos con lo indígena. El cambio coincidió con la nueva idea de que la población indígena estaba conformada por todos aquellos que requerían integración. Se reitera el deslinde entre población originaria y población indígena y se amplía la noción de esta última hacia todo habitante rural que viviera del trabajo agrícola, ganadero y artesanal.

Pese a su transformación, el lenguaje cotidiano del Programa mantuvo las concepciones de raza, indio e indígena, para designar a la población del deseo. Paralelo a esta política de clasificación ambigua y flexible, existió un debate sobre la administración de las poblaciones indígenas y sobre las

⁸ Ello puede explicar, por ejemplo, la anexión tardía de Chile al Instituto Indigenista Interamericano y a los acuerdos de la OIT sobre protección de la población indígena.

implicaciones de integrarlas al estado y a la nación. A juicio de algunos intelectuales terratenientes y conservadores, se debían borrar todos los vestigios asociados con la indigenidad: lengua, vestidos, consumos, prácticas rituales, entre otros (Bonifaz 1972, 1979). Sin embargo, los indigenistas vinculados al Programa consideraron que la integración debía estar pautada por los aspectos positivos de la vida indígena: la comunidad, el trabajo colectivo, la solidaridad y el sentido moral de las familias, entre otros aspectos (Rubio Orbe y Martínez 1965).

En este entendimiento, la retórica del Programa se inscribe en una integración que reconoce aspectos positivos de la población nativa y, al hacerlo, como argumentamos más adelante, reconstruye aspectos de la indigenidad, aptos para promover formas de gobierno indirecto. En Ecuador fue donde los distintos delegados del estado concordaron con la idea de integración propuesta por los promotores del Programa. El proceso no debía conducir a la desaparición de la población indígena, sino a su integración como indígenas, lo que no significaba, necesariamente, la anhelada igualdad. Dichas prácticas estuvieron marcadas por las políticas y disputas indígenas en referencia al trabajo en las haciendas, el acceso a la tierra y a los servicios que el estado debía proveer (Santiana 1983). Además, por las disputas, los conflictos y las negociaciones entre la Misión Andina y cada una de las comunidades de intervención. De alguna manera, el Programa reconoció la capacidad política de cada comunidad y la necesidad de negociar su presencia, de forma individual.

El propio PIA, junto a la retórica de la raza y la indigenidad, elaboró la condición campesina de la población indígena. Ello complejizó las políticas clasificatorias, creando condiciones para entender su existencia como clase y reforzando el acceso a la tierra como mecanismo de integración. Las relaciones entre aspectos de clase y raza se convertirían en un tema de álgidos debates –que aún es necesario revisar– en las décadas de 1960 y 1970, en la región latinoamericana. Mientras tanto, proponemos que las maneras en que se construyen estas relaciones marcaron la dinámica del PIA y de la política indígena. En el caso de Ecuador observamos una gran ambigüedad en las políticas clasificatorias; de manera flexible y paralela se desarrollaron políticas de la raza, la indigenidad y la clase.

Algo similar aconteció en Bolivia y Perú. En estos casos también tendieron a desaparecer las conexiones de las poblaciones indígenas con su carácter originario y se eliminó la apelación de “indígena” en el nombre local del Programa. Sin embargo, las formulaciones de las actividades, así como la retórica cotidiana de los funcionarios –aunque en varios casos sus informes de labores siguen la del estado– mantuvieron referencias a la población indígena. En los tres países de los Andes centrales se conservó, aunque de manera ambigua y distinta, el uso de un lenguaje que remitía a la existencia de una población indígena nativa, poseedora de lenguas distintas a las oficiales y de formas culturales particulares. Por ejemplo, en los tres países se había reconocido y enumerado de forma particular a esta población en los censos nacionales.⁹ Asimismo, existía un movimiento indigenista de intelectuales blancos y mestizos, localizado en las ciudades, algunos de cuyos miembros tenían puertas de acceso a las decisiones políticas de sus respectivas naciones. También identificamos, con la excepción de Chile, formas de acción política de los y las indígenas de altura, lo cual configuró el campo de disputas en el cual se insertó el PIA.

En Perú se desató una polémica sobre la conveniencia de políticas indigenistas, categoría que incluyó al PIA. Los datos del censo de 1940 habían permitido a pensadores y burócratas subrayar correlaciones positivas entre los años de escolaridad y la castellanización de la población, al igual que entre el analfabetismo y la dispersión residencial (República del Perú 1947, CLXXV y gráficos 54 y 55). De esa manera, la escuela y la residencia en poblados compactos aparecieron como prácticas que solucionaban el llamado “problema indígena”, pero no necesariamente el acceso a la tierra, como argumentaban algunos indigenistas. Estas interpretaciones subrayaron la urgencia de universalizar la educación en castellano, en los centros poblados indígenas. Se fraguó, así, un pensamiento de “antiindigenidad”,

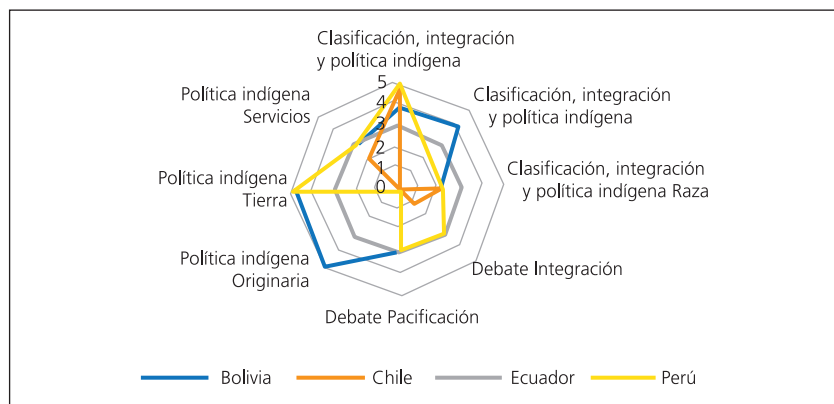
⁹ El censo de 1947 había establecido que el 46% de la población de Perú era “india” (República del Perú 1947). Mientras, en Bolivia se estableció, en 1950, que el 63% de la población hablaba alguna lengua nativa (República de Bolivia 1955). En ese mismo año, en Ecuador solo el 13% de la población había informado hablar alguna lengua aborígen (República del Ecuador 1960). El caso de Chile es curioso porque se había comprometido a contabilizar a la población indígena en su territorio, pero finalmente no lo hizo, aunque recuperó algunas características de la población mapuche, llamada “araucana” (República de Chile 1956).

que buscaba “desindianizar” a la población nativa (“Editorial. El Congreso del Cuzco y las actividades contra el indigenismo” 1949) y acentuar su carácter campesino, en los escenarios apartados de las ciudades junto a una política del mestizaje (Cadena 2000).

La propuesta quedaría confirmada y profundizada con la intervención indígena orientada al acceso a la tierra y los consecuentes procesos de reforma agraria, que reforzaron y privilegiaron una condición campesina abstracta y universal de la población indígena (Cadena 2008). Se debe recordar que la lucha por la tierra, en este momento, en Puno –lugar de asentamiento del PIA en Perú– no tuvo la beligerancia de otras regiones del altiplano peruano, pese a su larga y conflictiva historia (Rénique 2004, 177). Podríamos leer esto como parte de un efecto pacificador del PIA y de otras iniciativas similares en la región, como la acción de la congregación norteamericana Maryknoll en la misma zona (Fitzpatrick-Behrens 2012). En todo caso, desconocemos aún el uso de estrategias políticas de la población local y de las mujeres, que dé testimonio de su condición indígena u originaria al momento de la operación del PIA. En referencia a las políticas clasificatorias clasistas, Perú y Ecuador parecen divergir. En el primer país el Programa habría esquivado la flexibilidad de las políticas clasificatorias observadas en el segundo, aunque perduró el racismo en la emergente burocracia estatal del bienestar.

Una situación similar a la de Perú la percibimos en Bolivia, en la política del emergente estado revolucionario, que buscó enfatizar el carácter campesino de la población nativa de altura y un esfuerzo por resaltar el mestizaje. Sin embargo, en este caso la pretensión del estado de construir un sujeto campesino universal y abstracto, desprovisto de su condición indígena originaria (Arteaga 2017; Barragán 2007a, 2007b; Rivera Cusicanqui 1985, 1986, 2010), chocó con la existencia, por un lado, de una fuerte acción indígena y sindical, que recuperaba sus supuestos orígenes precoloniales y coloniales y, por otro, de sus importantes luchas por la educación (Larson 2011), no solo por la tierra. Estudios recientes revelan cómo, en el marco de la saga de la Revolución de 1952, la población indígena realizó petitorios de restitución de tierras al estado, usando la normativa específica sobre tierras comunales establecida en la Ley de Reforma

Figura 6.1 Clasificación, integración y política indígena*



* Para la confección esta figura, usamos una escala de 1 a 5, para cada una de las dimensiones analizadas. El puntaje fue adjudicado con base en los estudios de caso y la literatura disponible sobre cada país.

Agraria, de 1953, y con el argumento de ser indígenas de *ayllus* particulares (Soliz 2017). Asimismo, en los petitorios de recursos de educación y salud (Pacino 2015) se presentan como indígenas de comunidades y/o *ayllus*. Con los antecedentes presentados, buscamos construir una primera capa de ensambles estatales (figura 6.1).

Según observamos en la figura 6.1, el Programa en Chile no usó la retórica de la indigenidad, aunque mantuvo en un segundo plano la categoría de raza y subcultura, para explorar científicamente las particularidades biológicas y culturales y los valores tradicionales de la población aimara, como un esfuerzo de asociarla con un lugar exclusivo: los Andes. En su registro político, en cambio, subrayó la homogenización nacional de esa misma población, mientras la localizó en los pueblos del interior, en pueblos escondidos, fuera de la vista de los núcleos ciudadanos. Dicha situación cambió con el final del PIA, cuando se desplazó la frontera hacia Arica. En Bolivia, Ecuador y Perú ya estaba constituido, a la llegada del Programa, un campo de debate sobre la población indígena, marcado por el indigenismo y por una fragmentada agenda pública de las poblaciones indígenas. Podemos argumentar, sin duda, que los contenidos del PIA

fueron contorneados por la existencia o no de un campo social de disputas en torno a la administración de los pueblos indígenas, lo cual abre una brecha entre un país de frontera andina como Chile y los países andinos centrales.

Además, los contenidos del Programa estuvieron dibujados por los sentidos que en cada país se le otorgaron a la integración. En ello parece jugar un papel clave la acción pública de los propios indígenas, así como de las instituciones del estado y los grupos de poder. En tal sentido, en Bolivia fueron los indígenas quienes mantuvieron una política de la indigenidad originaria, a contrapelo de los designios estatales que, a través del PIA, buscaban subrayar el carácter campesino de la población. Ecuador puso en práctica una política flexible de la raza, la indigenidad y la clase, de la cual tomaron ventaja las propias poblaciones indígenas que, en muchos casos, mantuvieron su distinción indígena y racial. En Perú, en cambio, el accionar del PIA buscó homogeneizar a la población originaria, a través del carácter integracionista de la escuela y del trabajo campesino, un proceso que pareció no contar con contestaciones fuertes. Los y las indígenas parecieron aceptar, de modo estratégico, aparentar dejar de serlo, para así evitar el racismo y el maltrato.

El relato de las políticas de clasificación conduce a preguntarnos sobre lo que se busca cuando se insiste en habilitar miradas raciales sobre las poblaciones indígenas. Como Verena Stolcke (2000) sugiere, la respuesta a este tipo de interrogantes debe encontrarse en los procesos sociohistóricos de la modernidad. La integración era un cometido imaginable, en la medida en que garantizara lugares particulares para la población indígena. Las miradas tejidas de indigenidad, raza y homogeneización permitieron, de un lado, mantener a la población indígena asociada con parajes rurales andinos y, de otro, actualizar un programa de civilización y de emplazamiento de las mujeres indígenas: entrar a sus casas, higienizarlas e intentar construir un orden doméstico, bajo la vigilancia de los padres, el estado y los varones comunitarios. En suma, dicho campo y práctica discursiva fueron parte de una política del lugar apropiado para estos grupos.

Relaciones entre la burocracia y las mujeres indígenas

Con el propósito de profundizar en los ensambles estatales, a continuación estudiamos los efectos de la operación del Programa en la formación de un entramado burocrático, para atender la integración y el desarrollo y, en especial, a las mujeres. Hemos mostrado en el libro que el PIA se puso en marcha en un momento en que el poder o “cerco” gamonal estaba siendo cuestionado, razón por la cual buscó mayor injerencia de la institucionalidad estatal en el medio rural e imaginó a la comunidad indígena como base de la atención y del deseo de una renovada organización burocrática. Asimismo, hemos indicado que el Programa se inició como una intervención de integración, mediante el mecanismo del desarrollo de la comunidad y que la idea de desarrollo se instaló plenamente cuando el Programa pasó a ser parte de los planes nacionales o regionales. Este último es un nuevo momento en el cual la lógica de la elección racional del estado, propuesta desde la economía, se encontró con los deseos de la población y, con ello, se ensambló al desarrollo como una forma de gobernabilidad de las poblaciones indígenas.

El proceso de acomodo de la gubernamentalidad (Foucault 1991), además de contar con los referentes proporcionados por el campo de debates en torno a la clasificación e integración de la población indígena y de las mujeres, requirió una burocracia que permitiera establecer los nexos entre integración, crecimiento económico y bienestar de la población. Así, el tejido institucional y la burocracia estatal de cada país fueron factores relevantes en la aplicación del Programa. Mostraron también ensambles estatales particulares de los discursos globales de la integración y del desarrollo.

En el capítulo 1 presentamos las formas en que los estados negociaron con NNUU la puesta en marcha del Programa. Señalamos que, en los casos de Bolivia y Ecuador, se establecieron instituciones particulares para su administración y operación. En cambio, Perú optó por una alianza interministerial, procedimiento similar al de Chile, aunque en este último caso se delegó en un organismo de desarrollo regional la coordinación entre las diferentes agencias estatales. Asimismo, mostramos la organización de las bases de acción del Programa en las diversas localidades y el establecimiento de equipos multidisciplinarios para atender a la población.

Dado que el PIA necesitaba profesionales que estaban aún en formación para desempeñar el trabajo de campo, asumió su entrenamiento en las áreas de extensión y economía agropecuaria, educación fundamental, antropología y trabajo social. Suplir estas necesidades demandó una variedad de medios: becas para estudiar en México y Estados Unidos, entrenamiento en los puestos de trabajo, apoyo a las universidades locales y cursos cortos, en diversos lugares de las Américas. Asimismo, el Programa requería habilidades gerenciales, que se compensaron a través de la instrucción cotidiana de personal, contraparte de los expertos internacionales. Sin embargo, en los distintos países fue engorrosa y lenta la incorporación de una burocracia femenina a las bases operativas, para asumir asuntos de mejoramiento del hogar, organización comunitaria y apoyo a las acciones de salud y educación.

La renovada burocracia profesional permitió que se instalara un nuevo lenguaje para describirla. Experticia, mérito y experiencia de campo, entre otros calificativos, fueron cualidades que se fusionaron, de manera particular en cada nación, con las prácticas burocráticas preestablecidas, muchas de ellas de corte más bien prebendal y de circulación de favores, según muestra Mariaemma Mannarelli en su análisis de Perú. Pero también se instalaron, paralelamente, formas nuevas y curiosas de llegar a la población: esto es, la convivencia de funcionarios con la población atendida, alimentando lazos de intimidad y afecto, como sostienen Mercedes Prieto y Carolina Páez en el estudio de Ecuador. El caso boliviano, estudiado por María Lourdes Zabala, evidencia la falta de sintonía de algunos funcionarios internacionales del Programa con el contexto político posrevolucionario, mientras que otros se inscribían en la agenda política partidaria del gobierno y en los mecanismos de circulación de favores y servicios, algo similar a lo encontrado en Perú.

Por último, el caso de Arica, en Chile, parece ser un híbrido entre los intereses políticos del gobierno, encarnados en la burocracia y la mística de las trabajadoras sociales por operar la consigna gubernamental la “revolución en libertad”, que buscaba seducir a las poblaciones locales. Lejos de esas modalidades parece estar el propósito antipolítico propuesto por Ferguson (1990), en referencia a la burocracia del desarrollo o de una burocracia deliberante y, en cierto sentido, contestataria, como la encontrada por Radcliffe y Webb (2015). Lo que sí parece configurarse, en cambio, es

una burocracia que contornea los términos del conflicto social y político y, por esa vía, pacífica a la población indígena.

En los distintos capítulos de este libro hemos mostrado que los primeros años de vida del Programa en los países fueron muy inestables. Los directores de las bases se quejaban constantemente de que los funcionarios no estaban en el terreno, por razones de salud o desinterés y de que no les llegaban los recursos presupuestados, al tiempo que constataban las presiones de intereses particulares que recibían desde instituciones, burócratas locales e indígenas (Blanchard 1959; Paniagua 1956; Luscombe 1957). Asimismo, se registran continuas quejas sobre la falta de interés de los y las indígenas en el Programa, sus resistencias y suspicacias. De toda la parafernalia establecida, lo más complejo en su etapa inicial fue involucrar a las poblaciones locales. Esta era una condición básica para hablar de desarrollo de la comunidad y, así, converger con otras experiencias (p. ej., la acción de la congregación Maryknoll, en Puno o de la Universidad de Cornell, en Vicos, ambas en Perú) que también intentaban sentar las bases para una nueva manera de administrar a la población indígena.

El desafío de involucrar y, por esta vía, sujetar a las poblaciones locales al estado, bajo la apariencia de la autosujeción, era novedoso para muchos de los funcionarios. Nunca se habían imaginado que necesitaban consultar a los y las indígenas –así fuera de manera prefigurada– sus preferencias y opiniones sobre distintos temas. En Chile también observamos inestabilidad; uno de los problemas centrales fue conseguir un equipo que quisiera trasladarse a vivir en los pueblos del interior. Solo lo hicieron los profesores. El resto de funcionarios y acciones quedaron supeditados a las visitas esporádicas, pero rutinarias, de los equipos (desde Arica) y a las labores de apoyo que brindaban a las acciones del Plan Andino los carabineros, localizados en los pueblos.

De los distintos mecanismos usados para tener acceso a las poblaciones locales y, de manera particular, a las mujeres, destacamos la instalación de escuelas en las comunidades, la formación de un grupo selecto de hombres y mujeres indígenas como promotoras y auxiliares del Programa, así como la labor de las trabajadoras sociales en la vida cotidiana de las comunidades. Se presumía que esto último crearía lazos de cercanía e intimidad con

la población y la posibilidad de acceso, comprensión y vigilancia de sus deseos. Se pensaba, además, que los intermediarios y las intermediarias comunitarias actuarían voluntariamente como eslabones entre la burocracia de las bases de acción del Programa y la población indígena. Debían constituir una suerte de delegados del Programa en las comunidades, lo cual recuerda la vieja práctica colonial del gobierno indirecto (*indirect rule*). Por último, la escuela posibilitó, en las distintas naciones, irradiar los diversos componentes del Programa a hombres y mujeres y coadyuvar la formación de sujetos higiénicos, trabajadores, nacionales y modernos.

Los estudios de caso revelan que la estrategia de formar intermediarios comunitarios generó resultados distintos en cada una de las naciones. En Perú se entrenó sobre todo a hombres cholos como promotores sociales, con la premisa de que eran indios en proceso de cambio y, por ello, buenos intermediarios entre la cultura mestiza dominante y los indígenas (ILO 1962; Martínez 1965). La elección de ese segmento social parece haber profundizado formas autoritarias masculinas en la vida de las comunidades y haber colaborado con el desplazamiento a las mujeres, al inicio reclutadas como intermediarias. En ese país el entrenamiento y la incorporación de parteras comunitarias como auxiliares de salud fue desestimado con el tiempo; las parteras fueron arrinconadas y reemplazadas por enfermeras o auxiliares de enfermería profesionales. En cambio, en Bolivia y Ecuador se formaron como promotores sociales tanto varones como mujeres comunitarias.

En Ecuador estas mujeres cumplieron una labor clave para resignificar los contenidos del Programa en las comunidades, así como extender el estado. Lo mismo sucedió con la preparación y el reconocimiento de parteras comunitarias. Ese proceso generó, en Bolivia, tensiones entre las promotoras sociales y de salud comunitarias formadas por el Programa y el personal de salud tradicional de las comunidades, que acentuaron los desencuentros entre el accionar estatal y la política aimara. En Chile se desestimó la formación de estos intermediarios, aunque constatamos que “prácticos” de salud –localizados en pequeños centros de salud, auspiciados por carabineros o por las escuelas– prepararon personal comunitario para la atención de partos, de manera “no oficial” y sin reconocimiento del Plan Andino.

El tejido institucional de la burocracia estatal y la labor de los intermediarios comunitarios en cada país fueron factores relevantes en la aplicación del Programa, que nos permiten pensar en ensambles estatales particulares de los discursos globales del desarrollo e integración, así como del proceso de formación de los estados. Se configuran, al menos, tres formas de operación de las emergentes burocracias en sus encuentros con las poblaciones indígenas. La primera, que hemos denominado prebendal, se inscribe en la circulación de favores con la obligación de dar, recibir y devolver, al estilo de lo descrito por Mauss ([1925] 1990) en su teoría del don. Esta forma, que tuvo gran presencia en Puno,¹⁰ la descubrimos en las restantes naciones andinas, aunque con variantes. La segunda forma, caracterizada por la mística y el respeto, pero también por la indiferencia hacia los indígenas, es representada por las trabajadoras sociales, encargadas de reformar los hogares, que vivían por períodos cortos en las comunidades. La encontramos en Ecuador (Riobamba e Ibarra) y, con variantes, en los pueblos del interior de Arica. La tercera forma, también de corte prebendal, pero en la cual la burocracia encarna la conflictiva agenda política y partidaria del gobierno y afronta las tensiones de la política indígena y campesina, la observamos en Pillapi. Como describimos en el capítulo 5, en Chile se despliega una modalidad híbrida, que combina el intercambio de objetos y la mística de las trabajadoras sociales.

Estas formas de operación burocrática coexistieron en las bases de operación del Programa; su relevancia se modifica a lo largo del tiempo. En cualquier caso, ninguna se asemeja a lo sugerido por Max Weber ([1922] 1977) en referencia a las burocracias de las sociedades occidentales, apegadas a la lógica de la elección racional y comprometidas con un supuesto bien común. Pese a ello, parecen haber sido efectivas para llegar a las poblaciones indígenas, aunque fuera de manera errática, interesada, autoritaria e íntima, pero displicente. Se crea, entonces, una burocracia indiferente, construida sobre la pretendida insondable diferencia racial con la población (Herzfeld 1992), más o menos pronunciada en cada localidad. De maneras distintas, también, la nueva burocracia permitió que las poblaciones locales se transformaran en intermediarias entre las comunidades, el Programa y el estado.

¹⁰ Cañeque (2001) ha ensayado una sugestiva exploración del estado colonial español, con la teoría del don, de Mauss.

Mujeres indígenas, estado e integración-desarrollo

A lo largo del libro hemos visto que el diseño y la operación del Programa desarrollan varios actos de “legibilidad” (Scott 1998) de las mujeres y presentan como núcleo duro y compartido en las diversas naciones un deseo de civilizarlas, domesticarlas y maternizarlas. El esfuerzo fue matizado por la presión del Programa para que estas se escolarizaran y participaran de la vida comunitaria. Aunque los efectos de ese desafío del PIA fueron distintos en cada uno de los países estudiados, el proceso de distinción y diferenciación de género es clave para entender la formación de los estados y la administración de las poblaciones indígenas.

El estudio de la formulación del PIA, y sus acciones en las distintas naciones, nos permite constatar que la problematización de las indígenas, su legibilidad, ocurre en su intersección con el Programa, con la creación de la figura integración-desarrollo. Ese discurso global incursionó en la vida de hombres y mujeres a nombre de los estados; en este sentido, articuló tres tipos de artefactos culturales: integración-desarrollo, estado y género. Los estudios de este libro los hemos enfocado en las mujeres. El trabajo de Arturo Escobar (1995) planteó la discusión, al argumentar que el vocabulario y la estrategia de “mujeres en el desarrollo” develó la cuestión de la mujer rural a mediados de la década de 1970, como una maniobra para invisibilizar su trabajo productivo. Así, se propiciaron esquemas que reproducían el modelo agrícola tipo *farmer* de Norteamérica, que las excluía del trabajo. El autor argumenta que las acciones de desarrollo abrieron debates que intentaron sujetar a las mujeres a un régimen mundial de poder/saber.

Como sostuvimos en el capítulo 1, el PIA cuestiona, sin embargo, esta periodicidad. Muestra, por un lado, que las mujeres indígenas fueron problematizadas por su inhabilidad materna para encargarse de las generaciones futuras, por su conservadurismo y resistencia al cambio, pero también por su potencial político. Por otro lado, esa problematización y las consiguientes acciones de corrección no lograron subyugarlas por completo al estado ni a un régimen global de poder/saber. Las mujeres y la población indígena, en general, mantuvieron espacios de mayor o menor autonomía, y un campo de maniobra política diferenciado en cada una de las naciones andinas.

Los asuntos identificados como factibles de transformarse fueron estimados en el diseño de las acciones de cada uno de los ámbitos de intervención: educación, salud, organización social y participación. Según el estudio de María Lourdes Zabala sobre Bolivia, al tiempo que se hacía a las mujeres encargarse del hogar, se expandían sus potenciales conexiones y sociabilidad, a través de las escuelas y la vida comunitaria. En contraste, fueron excluidas por completo de las acciones del PIA relacionadas con la producción y el trabajo, con la justificación de evitarles el excesivo esfuerzo de las actividades productivas porque conspiraba contra la maternidad. Aunque no haya sido dicho, esto también amenazaba a la autoridad de los padres.

La suma de las acciones y omisiones nos lleva a postular que el designio del PIA fue crear un hogar “moderno”, que debía albergar a una familia nuclear, administrado por la mujer, bajo la autoridad del padre. Ello reitera el carácter masculino de la integración-desarrollo y el efecto discriminador del desarrollo hacia las mujeres, señalado por Boserup (1970): soslayar su papel económico, excluirlas del trabajo productivo y del acceso a los recursos. Sin embargo, sosteníamos antes la necesidad de cuestionar por qué el discurso global de la integración y el desarrollo de los estados requiere y busca domesticar a las mujeres, quienes en los Andes desempeñaban otras tareas, además de las domésticas. En este libro proponemos como respuesta que esta constituyó la forma imaginada para civilizar y lograr la verdadera integración de las poblaciones indígenas y, en particular, de las mujeres. Con dicho discurso se creaba, por un lado, la cadena requerida para el “gobierno de los padres” (Elias 1998) y, por otro, la cadena de individuación de los sujetos requerida por los estados y los mercados. En suma, esta propuesta es más que un asunto de prejuicios masculinos de los gestores del PIA, responde a la propia lógica de la modernidad, aparejada al Programa.

Hemos mostrado, empero, que dicho imaginario de hogar no fue plausible. Las limitaciones que imponía la dinámica del Programa impidieron su instalación, al igual que la política de la burocracia y, muy conspicuamente, las propias indígenas. Las bases de operación enfrentaron obstáculos para desarrollar su agenda de trabajo. Por ejemplo, fue difícil reclutar personal femenino, requisito importante porque se consideraba que los

temas de mujeres debían ser tratados por mujeres. Era riesgoso que los hombres entraran al hogar, como menciona Mariaemma Mannarelli en su estudio. Sin embargo, la integración de maestras, enfermeras y trabajadoras sociales se produjo de forma paulatina. En 1959, por ejemplo, se estima que el equipo del altiplano de Puno tenía 37 funcionarios, de los cuales solo el 14% del personal era femenino. Tres mujeres tenían formación universitaria y dos carecían de ella, categoría que incluía a una partera de la localidad, entrenada por el PIA.

Fue en este marco que funcionarias del PIA, en Ecuador, desde posiciones indigenistas, explicitaron en un foro interamericano la necesidad de que este trabajara sistemáticamente y en su conjunto con las mujeres, por ser relevantes agentes políticas de la vida comunitaria (Vásquez y Villavicencio 1965; Memoria del V Congreso Indigenista Interamericano 1964, 1965). Presumimos, así, que la resistencia de las mujeres al cambio fue una acción política que puso en entredicho los propios fundamentos del Programa. La solución propuesta fue asegurar que estas fueran parte central del conjunto de los programas de desarrollo, encaminar y doblar su politicidad, al reforzar su rol de intermediación entre el estado y las comunidades.

Las políticas indigenistas en pro de las mujeres dieron espacio a maestras y trabajadoras sociales, del PIA y de otras instituciones estatales, para descentrar el lugar exclusivamente doméstico de las indígenas. El contacto con las comunidades mostró que estas contaban con importantes fuentes de poder y eran trascendentales intérpretes y comentaristas de políticas locales. La idea de la politicidad de las mujeres se reforzó, con los años, con la sistematización de sus cruciales roles en la división sexual del trabajo, en la toma de decisiones familiares y comunitarias y en su función como guardianas de la cultura. Se criticaron de forma abierta los programas de desarrollo que domesticaban a las mujeres, pues introducían un desbalance de poder en la vida familiar y comunal (Vásquez y Villavicencio 1965; Fortún 1972; Vásquez 1974; Núñez del Prado 1975). Esas críticas fueron enunciadas en la misma lógica ventrílocua con que actuaban intelectuales y burócratas relacionados con el PIA. Los cuestionamientos esgrimidos a propósito del Programa y sus propuestas sobre las mujeres se dirigen a

temas políticos, antes que económicos, e iniciaron una década antes de lo propuesto por Escobar (1995).¹¹

Es más, el propio Programa dio a las mujeres oportunidades de resistir su relegamiento al hogar, según lo muestra, de modo muy transparente, el estudio de Ecuador. También fueron las políticas indígenas locales y, en particular, las voces de las propias indígenas protagonistas del PIA, las que dieron cuenta del descentramiento del lugar propuesto para las mujeres en el hogar-familia. El caso de Ecuador nos indica que fue imposible sujetarlas a los hogares. Estas se mostraron distraídas respecto a las ofertas del Programa. Su entrenamiento como promotoras sociales y parteras les facilitó una política comunitaria de salud que hibridó las propuestas estatales biomédicas, desestimó las viviendas mejoradas y las máquinas de coser, como un recurso solo para ellas y seleccionó las nuevas fuentes de alimentación y otros objetos distribuidos al amparo del Programa. En Bolivia, si bien la política indígena mantuvo la conflictividad con las agencias estatales y con el PIA –y la consiguiente opacidad del Programa–, se instaló una política de exacerbación maternal (Pacino 2015) que, a juicio de Denise Arnold y Juan de Dios Yapita (1996), devaluó las habilidades pastorales, textiles y rituales de las mujeres. Sin duda, esta apreciación de las políticas de la época resulta adecuada, pero debemos reconocer que, al mismo tiempo, las políticas hacia las mujeres abrieron nuevos espacios de acción y, sobre todo, una conversación sobre las maneras de integrarse a la nación-estado.

En el rol de intermediarias y delegadas estatales, las mujeres explicitaron contenidos y sentidos de sus deseos de integración; propusieron procesos peculiares de formación del estado en los Andes. Las feministas que han estudiado el estado de bienestar en el Norte coinciden en señalar su tendencia hacia la feminización, tanto por el crecimiento de la burocracia femenina como por la feminización de sus “clientes” (Brown [1995] 2006; Pateman [1998] 2006). Lo que revela el PIA, en cambio, es que su política hacia las mujeres indígenas no derivó en una feminización del conjunto del estado. Observamos que se acercó más a una dinámica de enclaustra-

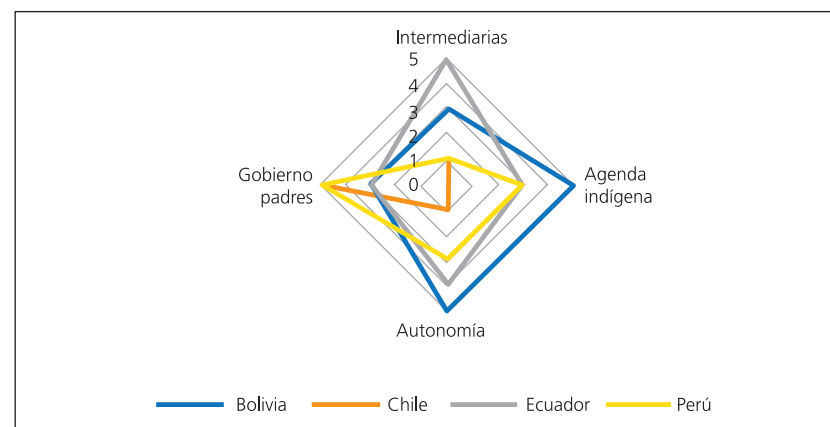
11 Otro aspecto que pone por delante al PIA, en comparación con la descripción de Escobar (1995) sobre Colombia, es que en los países andinos la instalación de los discursos de desarrollo no tuvo como punto de partida una intervención del sistema financiero internacional.

miento y reducción de los asuntos de las indígenas a espacios secundarios del estado, pero, sobre todo, a la generación de espacios delegados y de autonomía para las mujeres, *vis a vis* con el estado.

Por largo tiempo, las intervenciones de integración y desarrollo priorizaron el campo de la producción y del trabajo, prescindiendo de las habilidades económicas de las mujeres. Sin embargo, ellas mantuvieron un rol de comentaristas políticas locales y de guardianía y negociación cultural. Este estuvo configurado por las formas más o menos descentradas y delegadas en que se constituyeron los estados en los Andes (Krupa 2010; Krupa y Nugent 2015; Prieto 2015). En efecto, el accionar del PIA muestra procesos de descentramiento y delegación, diversos en cada nación, al considerar efectos y afectos estatales: autonomía, formación de intermediarias comunitarias, prácticas autoritarias masculinas o gobierno de los padres y existencia o no de una política indígena (figura 6.2), una tercera capa en los ensambles estatales del desarrollo.

Por una parte, los casos de Perú y Chile revelan una serie de prácticas que empujan a las mujeres a los hogares, pero que, sobre todo, las someten al gobierno de los padres, encarnado tanto en el estado como en las familias y propiciado tanto por este como por las propias comunidades.

Figura 6.2 Efectos y afectos del estado*



* A cada dimensión conceptualizada como efecto-afecto se le adjudicó un valor en una escala de 1 a 5, con base en la información proporcionada por los estudios de casos y la literatura disponible.

Un claro ejemplo fue excluirlas de sus potenciales roles de intermediarias comunitarias, junto a una débil o inexistente política indígena. La autonomía expresada en la escena pública, de las poblaciones indígenas, en general y de las mujeres, en particular, es relativamente escurridiza. Las vemos supeditadas a los designios autoritarios y racistas de sus pares varones, de la burocracia del estado y de la sociedad.

Por otra parte, los estudios de Bolivia y Ecuador dejan ver la relevancia de formar intermediarias comunitarias para propiciar la autonomía de las mujeres y de las poblaciones indígenas. En Bolivia destaca una política contestataria indígena, que incluso tendió a desconocer a estas intermediarias auspiciadas por el estado, al contrario de lo ocurrido en Ecuador. En ambos casos, sin embargo, se reprodujo una dinámica burocrática racista que, de manera oblicua, generó indiferencia hacia las indígenas (Herzfeld 1922).

Administración de excepción de las poblaciones indígenas: una mirada conectada

Hemos tratado de mostrar el potencial de un enfoque conectado, situado en procesos globales, coetáneos y en movimiento. Es un enfoque poco explorado para entender la historia del siglo XX, marcada por una agenda de carácter nacionalista (Lomnitz 2001). El eje de la discusión ha sido establecer diversas capas en los ensambles estatales de los discursos globales del desarrollo y sus efectos y afectos en las distinciones de género de las poblaciones indígenas. El PIA constituye un caso apropiado para este ejercicio: fue una intervención inscrita en la agenda mundial sobre la administración de los pueblos originarios y un laboratorio para establecer maneras de tutelarlos, con formas descentradas y excepcionales de gestión estatal. El experimento enfrentó las relaciones de género con los estados, las agencias internacionales del sistema de NNUU, la banca multilateral y los discursos de integración y desarrollo.

El PIA muestra dos grandes vertientes de interpretación y ordenamiento global de las poblaciones indígenas. La primera es la preocupación de la

OIT por las precarias condiciones laborales y la necesidad de protección social de las poblaciones originarias, erróneamente insertadas en la categoría de trabajadores libres. La segunda es la creación de un nuevo espacio de integración para la rebelde población originaria de los Andes, relacionado con el fortalecimiento de sus lazos territoriales y estatales. La protección de dicha población no compete únicamente a Estados Unidos ni surgió con la Guerra Fría, sino en el periodo entreguerras.¹² En ese momento los poderes mundiales plantearon la necesidad de una nueva localización, por las limitaciones y ambigüedades de su rol de trabajadores. Ello originó el paraguas flexible de la integración-desarrollo, con ensambles particulares en ámbitos nacionales y locales.

Resulta interesante, asimismo, entender cómo se va debatiendo y construyendo la idea de integración-desarrollo, hasta terminar con una herramienta apta para la administración de las poblaciones indígenas y, con ello, refrendar su pacificación. Hemos analizado que en las naciones andinas el desarrollo queda tramado con las viejas nociones de integración y rehabilitación, que habían estado en debate desde el siglo XIX. La noción de desarrollo-integración adquiere todo su potencial para la administración de la población indígena al encontrarse dos de sus facetas: el crecimiento económico nacional y la sujeción poblacional, mediante el desarrollo comunitario. El desarrollo de la comunidad transfirió a las poblaciones indígenas, en grados distintos en cada localidad y país, la capacidad de engranar y establecer los servicios y recursos estatales de bienestar en sus comunidades a través de mecanismos de intermediación. Como en la administración indirecta imperial, un grupo selecto de personas de las comunidades desempeñó el rol de intermediación y autosujeción estatal. Este procedimiento abrió espacios para que comuneras y comuneros maniobren los contenidos

¹² Como analizamos en el capítulo 1, en la formulación, puesta en marcha y evaluación del PIA participaron misioneros y expertos de América Latina, Europa y Estados Unidos. Al inicio, la conexión con expertos estadounidenses fue tenue, aunque varios funcionarios tuvieron algún grado de vinculación con universidades, fundaciones u otros centros de producción de conocimientos en ese país. Con el tiempo, el Instituto Indigenista Interamericano adquirió un papel de asesor predominante en el PIA y, a través de ese mecanismo, la presencia de antropólogos y otros profesionales de Estados Unidos cobró preeminencia. En ese momento se instaló un accionar del Programa sustentado en las teorías de la modernización y, con ello, una conducción más clara en las políticas de la Guerra Fría.

y sentidos del PIA. En algunas naciones las mujeres lograron transformar y dar nuevos significados a las propuestas de familia y maternidad del Programa, a los cuerpos indígenas y la vida familiar. Hemos sugerido que las indígenas resignificaron la propuesta de integración-desarrollo y mantuvieron espacios de autonomía respecto a las intervenciones de los estados. En otros casos, este mismo procedimiento, cuando estuvo en manos de varones locales cholos, parece haber reforzado los discursos masculinos autoritarios y una gestión prebendal del Programa.

El PIA, en suma, se articuló a la formación de los estados nacionales andinos, contorneando procedimientos y una administración de excepción para proveer bienestar, fundados en supuestas peculiaridades y disputadas estrategias clasificatorias de los pueblos indígenas residentes en lugares apartados de la ciudad. Varios elementos configuran esa ambigua administración de excepción: las particulares rutas hacia el bienestar; las maneras descentradas, intermitentes y delegadas de su proceder; el establecimiento de espacios de autonomía; la sospecha del potencial político de las mujeres; el cuestionamiento de sus capacidades maternas y ciudadanas; y por último, la reconfiguración de las viejas políticas civilizatorias. Además de ser un debate y una retórica global, relativos a la gobernabilidad de los pueblos indígenas, el PIA constituye una ventana privilegiada para observar la formación y administración del estado de bienestar en lugares específicos de las naciones andinas. Proponemos que este proceso se ensambla y mueve de maneras distintas, pero simultáneas en cada nación. Fue una tecnología política desplegada en la región con una doble consideración de los cuerpos de las mujeres: como potenciales ciudadanas, pero como objeto civilizatorio.