

VIII Taller Paraguay desde las ciencias sociales

Título: **Las políticas de frontera Argentina- Paraguay durante los dos últimos gobiernos militares en Argentina (1966- 1973/ 1976- 1983)**¹

Autora: Analía Torina²

Pertenencia institucional: CONICET- UNaF- UNGS

Resumen

En este trabajo queremos dar a conocer las políticas de frontera planificadas para el norte argentino, especialmente en relación con la República del Paraguay que limita con la provincia de Formosa, durante el período 1966- 1983. Creemos que durante la autodenominada “Revolución Argentina”, los militares, independientemente de las tensiones internas dentro de la corporación castrense compartían la necesidad de extender la presencia del Estado al interior del país y que, en línea con ese objetivo, se buscó “organizar” a los sectores populares, por lo que la relación Estado- sociedad no se limitó exclusivamente a la represión y violencia. El proyecto comunitarista y la nueva concepción de “participación social” durante la dictadura de Juan Carlos Onganía (1966- 1970) fue planificado para “integrar” y “organizar” a la sociedad, y también para fortalecer la presencia de “ciudadanos” argentinos, tanto campesinos criollos, como aborígenes, asentados en las llamadas “zonas de frontera” (en adelante ZF). Y, aunque los planeamientos fueron adquiriendo características diferentes durante el último gobierno dictatorial (1976- 1983), no dejaron de lado la búsqueda del fortalecimiento de la soberanía nacional, a lo que le sumaron una fuerte impronta de “no contaminación” cultural para lo cual, las escuelas de ZF, sirvieron de canalizadoras de esos objetivos. En los proyectos formalizados desde la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo (SEPLADE) para la ZF argentina- paraguaya, se plasmaron las acciones en vías a mantener, fortalecer y proteger los márgenes geográficos y culturales del país.

Un “paneo legal” sobre las Zonas y Áreas de Frontera

Durante la segunda mitad del siglo XX, las políticas de frontera en Argentina comenzaron a ser pensadas de forma institucional por la necesidad de aumentar la defensa del territorio. Hacia fines de 1960, el General Osiris Villegas, uno de los promotores de la Ley de Defensa Nacional de 1966, y secretario del Consejo Nacional de Seguridad durante el

¹ Esta ponencia se desprende de mi tesis de Maestría, que en realidad se orienta a observar las políticas públicas para las comunidades indígenas en la provincia de Formosa durante las últimas dos dictaduras militares en el país (1966- 1973/ 1976- 1981). Se entiende que las políticas públicas destinadas a las zonas de frontera en Argentina tuvieron carácter específico al intentar actuar como “modernizadoras”, a la vez que desarrollistas de las áreas geopolíticas estratégicas. Necesariamente remitimos al análisis de estas políticas, puesto que para los periodos abarcados, la atención estatal gravitó específicamente en las ZF.

² Profesora en Historia de la UNaF. Becaria Doctoral del CONICET con lugar de trabajo en la Universidad Nacional de General Sarmiento. Actualmente cursando el Posgrado en Ciencias Sociales de la UNGS- IDES, con interés de investigación en la relación Estado- Comunidades Indígenas durante los últimos gobiernos de facto en Argentina, políticas públicas y Memoria/s indígenas.

gobierno militar de Juan Carlos Onganía, reflexionaba sobre la concepción de frontera y la describió como “la región geográfica que contiene al límite político y se extiende a ambos lados de éste [del límite político] más o menos diferenciada como una región de transición entre los factores dinámicos de las naciones”. Y continuaba diciendo que las fronteras “son regiones periféricas del país”, por lo que era necesario adoptar medidas políticas internas y externas que permitieran la integración su la nación mediante el desarrollo de la economía, infraestructuras, medios de comunicación, crecimiento y arraigo demográfico” (Villegas, 1969), siempre con la idea de un “desarrollo para adentro”, que dotó de dos características a la fronteras, la de ser rígida y aislacionista al contacto fluido con los países vecinos, por lo que su función se limitó al control de la circulación en general, por cuestiones de seguridad Esa fue la concepción geopolítica de frontera que se mantuvo hasta la década del '60, ignorándose la posibilidad de una política de integración fronteriza en términos reales (Laurín, 2011).

El antecedente de la institucionalización de las cuestiones fronterizas tiene registro en 1944, cuando se sancionó el Decreto/ley 15.385/44 de Creación de Zonas de Seguridad, que se instrumentó mediante la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad³, y tenía por finalidad la defensa de la nación a lo largo de la “faja terrestre y marítima”, a través de los establecimientos militares y civiles que estuvieran a su alrededor.

En 1967 se sancionó la Ley N° 17.591 de Régimen especial de Escuelas de Frontera, que fue derogada por la N° 19.524 del año 1972, pero en la que ya se planteaba que la docencia tenía un rol importante en la promoción de la seguridad nacional. Para 1970, la Ley 18.575, de Zonas y Áreas de Frontera (en adelante ZAF), instrumentó políticas nacionales específicas para cinco áreas fronterizas⁴ (en adelante AF). Según el Decreto N° 469, el Poder Ejecutivo estableció como ZF, a las provincias de Formosa, Misiones, Neuquén (con dos áreas específicas: Chos Malal y Junín de los Andes), Chubut (en tres áreas específicas: Epuyén, Corcovado y Senguer) y Santa Cruz (dos áreas: Río Chico y Calafate). Con ello el Estado se proponía impulsar el “desarrollo” de esas zonas, aunque, en la práctica, los recursos institucionales y económicos fueron escasos, por lo que los resultados fueron inferiores a los esperados. (Sejas, 2003).

Los objetivos generales del Estado sobre las ZAF, fueron las de promover la seguridad del territorio, la soberanía nacional, impulsar el desarrollo económico “hacia adentro”, en respuesta a las demandas del mercado y, finalmente, “argentinar” a las fracciones límites del país coincidente con la política nacional de integración, tanto económica como cultural.

³ Ver Decreto/ley N° 15.385/44, de Creación de las Zonas de Seguridad.

⁴ Las Áreas de Frontera fueron modificadas y/o ampliadas por Decreto N° 1388/71 en la que se agrega al área Bermejo (provincia del Chaco) como sexta AF. En tanto que en 1972, por Decreto N° 6344, se redelimitan las AF y que quedan conformadas de la siguiente manera: Provincia de Santa Cruz (áreas Calafate y Río Chico), Chubut (área Senguer, Corcovado y Epuyén), Neuquén (área Junín de los Andes y Chos Malal), Salta (área Tartagal), Formosa (área Clorinda), Chaco (área Bermejo) y Provincia de Misiones (área Bernardo de Irigoyen). En el mismo documento fueron derogados los Decretos 469/70 y 1318/71.

En 1970, el Ministro del Interior, Francisco Imaz, elevó al Poder Ejecutivo el Proyecto de Ley para el desarrollo e integración de las Zonas y Áreas de Frontera. Afirmaba que el mismo impulsaría el desarrollo de la Zona y, especialmente, de las Áreas de Frontera, y que, a la vez, proporcionaría las formas básicas de las relaciones humanas mediante la cultura, las relaciones sociales y familiares, educativas, económicas y recreativas, que surjan como aspiraciones locales de cada Área de Frontera. Con la ley se buscaba la integridad territorial de la Nación. (B.O, 30 de enero de 1970).

En el mes de enero, el presidente Onganía sancionó y promulgó la ley que establecía las precisiones tendientes a promover el crecimiento sostenido de todas las fronteras del territorio argentino. Los objetivos generales de la ley concordaban con algunos de los postulados de Osiris Villegas, en tanto que se proponía “crear las condiciones adecuadas para la radicación de pobladores, mejorar la infraestructura y explotar los recursos naturales”; “asegurar la integración de la zona de frontera a la nación” y fortalecer los “vínculos espirituales, culturales y económicos entre la población de la zona de frontera y los países limítrofes, conforme a la política internacional de la República” (Dec. Nac. 468/70). El Estado promovió diversas campañas orientadas a propiciar la “conciencia territorial” y la afirmación de la nacionalidad para asegurar la integración de las regiones más alejadas del centro del país y para fomentar el desarrollo, tanto demográfico como económico, del que hablaba Villegas. Se creía necesario confeccionar, con urgencia, una norma legal para el desarrollo de las fronteras y entonces, desde la Secretaría del Consejo Nacional de Seguridad (CONASE), se convocó a una Comisión formada por integrantes de los distintos Ministerios, de la Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo, Comandos en Jefe, Secretarías de Estado y otros organismos nacionales, para que analizaran, estudiaran y coordinaran las cuestiones relacionadas con el desarrollo y la integración de las zonas fronterizas. De ese ejercicio surgió la Ley 18.575 de Zonas y Áreas de Frontera en el año 1970. Ella constituía el instrumento legal para que las autoridades, tanto nacionales como provinciales, actuaran en relación a la planificación y ejecución de las políticas destinadas a las zonas en cuestión.

La ley era específica en cuanto a fomentar el desarrollo de las áreas de frontera, pero no especificaba exactamente en qué forma se llevaría adelante tal objetivo, sino que delega en los organismos nacionales la adecuación de propuestas para efectivizar el instrumento legal con eficacia. Se puede, entonces, caracterizar tres campos de desarrollo de las políticas de frontera para el norte del país. Las políticas de tipo geográfico- político, las de índole educativa y cultural y, finalmente, las de tipo económica.

El desarrollo e integración de la ZAF era ámbito de acción de la Secretaría del Consejo Nacional de Seguridad. Para esta institución, la frontera se presentaba en condiciones de debilidad económica y demográfica y ello generaba vulnerabilidades en sus condiciones generales. Por tales motivos era necesario fomentar el desarrollo pero con adecuación y subordinación a las necesidades de las regiones interiores. El norte del país era considerado como “espacio vacío” o “Tierra de nadie”, según las palabras del Ministro del Interior, Gral. Albano Harguindeguy (1976- 1981) (citado en Rodríguez, 2014). Por lo que resultaba indispensable consolidar la presencia argentina en los márgenes geográficos nacionales

para desalentar la presencia e influencia de los extranjeros y fomentar el desarrollo productivo.

Se planteó, además que, una vez alcanzado los objetivos trazados, el Poder Ejecutivo que, con asesoría de la Secretaría del Consejo Nacional de Seguridad, trazaba o delimitaba las ZF, podría también afectarlas o desafectarlas para trasladar las políticas específicas a otras regiones menos desarrolladas una vez alcanzados los objetivos. En este sentido fueron ejecutados los planes para la ZAF, de acuerdo a lo elaborado por el Sistema Nacional de Planeamiento y efectuado por la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo (SEPLADE). Básicamente, la propuesta a cumplir era asignar un Comisionado en cada Área de Frontera, que dependiera directamente del Gobernador, pero que, a la vez, aconsejara sobre los temas específicos de frontera al mandatario. Para efectividad en sus funciones, el Comisionado debía residir en el área. Con esa base legal, los gobernadores de la provincia de Formosa, Coronel Juan Carlos Colombo (1976- 1981) y Emilio Rodolfo Rhiner (1981- 1983), cumplieron con las disposiciones de trabajar coordinadamente con los comisionados de áreas de frontera. Se evaluaron entonces las posibilidades de desarrollo integral del potencial existente en las áreas de frontera y se propuso a los mandatarios provinciales las medidas a aplicar y coordinar su ejecución una vez aprobadas las mismas. En cuanto a los planeamientos, el Estado buscaba mantener un justo equilibrio entre lo que podía proporcionar y lo que la comunidad podía generar para su desarrollo según las iniciativas de los ciudadanos.

El desarrollo de las fronteras era concebido en un trabajo integral para asegurar el éxito. Para ello era necesario que las instituciones encargadas de las cuestiones de frontera, actuaran de forma operatoria porque los problemas detectados sólo podrían encontrar respuesta efectiva con esa organización. En tal sentido, algunas de las políticas identificadas y desarrolladas en la ZF Formosa- Paraguay, podrían caracterizarse de orden geográfico- político, por un lado; educativo y cultural, por el otro, y económico. La jerarquía para esas políticas no estaba establecidas ya que no se concebían una sin la otra.

¿Continuidades y/ rupturas de las políticas ZAF?

Durante el gobierno de la autodenominada “Revolución Libertadora” (1966- 1973), el presidente de facto, Juan Carlos Onganía (1966- 1970) se rodeó de técnicos y profesionales, para la composición de su gabinete ministerial. Su gestión, en términos generales, se caracterizó por el autoritarismo pero también por el intento de despolitización del gobierno a través de la segregación partidaria, la elaboración de políticas económicas de corte liberal y por alternar en la “composición política y burocrática” a sectores tanto de corte “paternalista” (los corporativistas y autoritarios), “nacionalistas” (militaristas, corporativistas- revolucionarios y populistas), “liberales autoritarios” (de origen urbano-burgués) y “los profesionales” (básicamente de raíz liberal) (Galván y Ozuna, 2014). En otras palabras, el gabinete ministerial de Onganía estuvo compuesto por técnicos y profesionales del servicio social de base política bastante heterogénea. Para algunos funcionarios, el desarrollo económico requería de la subordinación de los sectores

populares. Para otros, el reordenamiento social debería ser corporativista (Gomes, 2013). Los funcionarios de ideas nacional-corporativistas eran quienes “despreciaban la tradicional democracia liberal, promulgaban su reemplazo por una “nueva política” basada en la descentralización mediante el fortalecimiento de los cuerpos intermedios y el rol subsidiario del Estado. Consideraban que la “verdadera participación social” era la que se expresaba en los consejos y comisiones integrados por las organizaciones básicas de la comunidad”. Los hombres que acompañaron al gobierno de Onganía en las gobernaciones provinciales, en algunos casos, tenían perfil profesional y, en otros, técnicos. Eran adeptos a la desestructuración partidaria y a ideas de tipo cooperativista (Gomes, 2013).

Observando tal composición ministerial durante el “onganiato”, pueden comprenderse los lineamientos que siguió Augusto Sosa Laprida (Beck, 2005).⁵ en su gestión de casi siete años en la provincia de Formosa durante 1966- 1973, como gobernador. Sosa se caracterizó por mantener una estrecha relación con el gobierno nacional en términos de planificación y desarrollo económico y por “modernizar” la provincia, en palabras de Beck (2005). Y, es que la provincia, aún en etapa de organización institucional, sufría de considerable atraso en su infraestructura y serias deficiencias en salud y educación. La gestión de Sosa⁶ se caracterizó por priorizar el desarrollo económico, especialmente en el sector agropecuario, la infraestructura caminera y eléctrica. Y, en segundo lugar, a atender los problemas sociales, entre los cuales se encontraban el elevado índice de analfabetismo, deserción escolar, déficit de los establecimientos educativos y de salud, y de vivienda.

Hasta entonces, Formosa se había mantenido al margen del proceso nacional de desarrollo, inclusive respecto de las provincias que componen la región. Esta marginalidad fue consecuencia, entre otros factores- de su incomunicación y de la escasa participación que las actividades nacionales le habían dado en los planes de obras públicas. Ese atraso de la provincia, según Beck (2005), comenzó a ser superado en tiempos de la revolución argentina: “La estabilidad de siete años de gobierno (...) hicieron posible la planificación y ejecución- por primera vez desde la provincialización- de una política de desarrollo de las actividades agropecuarias y de la infraestructura necesaria para superar años de atraso”.

⁵ Augusto Guillermo Sosa Laprida nació en Buenos Aires el 3 de enero de 1919. En el Colegio Militar de la Nación se recibió de Bachiller y Subteniente de Infantería y en 1948 en la Escuela Superior y Técnica del Ejército obtuvo el título de Ingeniero Militar Geógrafo. Se desempeñó como Jefe de la división Geodesia del Instituto Geográfico Militar y Jefe del servicio geográfico del mismo instituto. Como miembro de la misión militar técnico argentina, colaboró con el Instituto Geográfico Militar de la República del Paraguay, actuando como asesor de geología y minería, siendo distinguido por este país con la orden nacional del mérito en el grado de Comendador en 1957. También fue jefe del departamento geográfico del Estado Mayor General del Ejército; Secretario General de la Comisión Nacional del río Bermejo; vocal de la Comisión de Investigación del Espacio, y Comisionado Federal Interino de Formosa en 1962. Quien es Quien en la Argentina. Biografías Contemporáneas, 9° de. Buenos Aires, 1969, p. 700 y Quien es Quien en América del Sur, Diccionario Biográfico Argentino 1982-1983, 1° Ed. Buenos Aires, 1982, P. 676.

⁶ Todas las referencias y datos sobre el desarrollo provincial del periodo 1966- 1973, véase en “Provincia de Formosa. Formosa, Norte Argentino. Programa y Acción de Gobierno 1966-1973”. Formosa, 1973.

Esa búsqueda de la modernización estaba fuertemente ligada a insertar a la provincia en economía de mercado y a fortalecer la soberanía y la defensa nacional. Con ese propósito, las políticas públicas se pensaron para conectar a las ZF con Buenos Aires y para consolidar los bordes territoriales, como Formosa, considerada como una zona de continua afluencia de población, del comercio y de objetos.

Para 1970, el trabajo de la Secretaría de Promoción y Asistencia a la Comunidad (SEPAC), creada durante el onganato y dependiente del Ministerio de Bienestar Social, estuvo financiando programas de fomento de las comunidades indígenas para

“desarrollar agricultura, explotación forestal y artesanía básica, para asegurar ocupación fluida y constante a la masa indígena. El proyecto tiene una proyección de por lo menos tres años, en etapas” (...) “la formación de cooperativas de hacheros aborígenes en el interior y un pequeño plan en marcha que se cumple ya en las afueras de esta capital el operativo San Antonio, huerta, fábrica de ladrillos, hornos de cerámica, etc. [están] destinadas a polarizar a las familias aborígenes de las afueras de Formosa”. La Mañana, 4 de enero 1970.

Cuando atendemos la ubicación de los parajes y colonias en donde se aplicaron esos programas, notamos que, la mayoría de ellas se encuentran en la franja norte de la provincia, es decir, limitan con el Río Pilcomayo y la República del Paraguay, cubriendo casi toda la extensión del territorio formoseño. Otras, se hallan sobre la Ruta Nacional N° 81 y algunas pocas, en el límite con la provincia del Chaco⁷.

Durante este periodo, el Ministerio de Bienestar Social, a través de la SEPAC y de las Subsecretarías de Asuntos Sociales (de la que dependían la Dirección de Asistencia Comunitaria y la de Promoción Comunitaria), de Educación y Cultura y de Salud Pública, llevó adelante políticas de intensa labor, tanto social, cooperativas y educativas, por las que nos acercamos a la idea que el Estado provincial se acercaba a los sectores más desprotegidos a través del sistema de participación comunitaria, a través de los cuerpos intermedios, como la Casa de Beneficencia de la provincia, los clubes, cooperativas e incluso, para el caso del trabajo en las comunidades indígenas, delegaba gran responsabilidad en los religiosos que trabajaban allí.

En el transcurso del último gobierno militar (1976-1983), con la presidencia de Jorge Rafael Videla (1976-1981), el Consejo de Seguridad Nacional trabajó intensamente en la promoción de la defensa del territorio argentino a través del fortalecimiento de la seguridad de las fronteras. Así se establecieron escuadrones de Gendarmería Nacional que trabajaban

⁷ Diario La Mañana, 4 de enero de 1970. Allí se mencionan a treinta y seis parajes y colonias en donde se desarrollaban los Programas de la SEPAC: El Chorro, Santa Teresa, Tucumancito, María Cristina, Yuyo, Sombrero Negro, Guadalcazar, Media Luna, Ingeniero Juárez, Fortín Belgrano, La Florencia, Pozo Yacaré, Chiriguano, Laguna Yacaré, Laguna Yema, Bazán, Pozo del Mortero, Las Lomitas, La Bomba, Pozo del Cielo, El Descanso, Pozo del Tigre, Estanislao del Campo, Pozo Verde, Navagán, Muñiz, Colonia Ensanche, Bartolomé de las Casas, San Martín dos, Portañito Viejo, San Carlos, Perín, Tacaaglé, Primavera, Clorinda, Laishí y El Alba. Algunos nombres han sido cambiados con el correr del tiempo, por lo que su localización actual se dificulta.

coordinadamente con otros organismos nacionales con el objetivo asegurar la protección de las fronteras. En la misma línea de promover la legitimación del régimen dictatorial, la noción de defensa de las fronteras fue difundida por medio de la enseñanza de la geografía y la historia, por instituciones renombradas como la Asociación para la Promoción de Estudios Territoriales y Ambientales (OIKOS) o el Instituto Geográfico Militar (Rodríguez 2014) –, y a través de programas de capacitación específicos a docentes de escuelas de frontera, en consonancia con la Legislación Básica de Escuelas de Frontera de 1976⁸.

Las políticas de orden geográfico- político, se caracterizaban tanto por la delimitación y demarcación de las líneas fronterizas a cargo del Instituto Geográfico Militar, que trabajaba técnicamente con las Secretarías del Consejo Nacional de Seguridad, según el Decreto 468/70. Mientras que en la protección de las mismas, actuaba la Gendarmería Nacional- dependiente del Ejército- (Lvovich 2009; Rodríguez 2014), para evitar la entrada de personas que pudieran promover ideas foráneas y amenazantes a la “reorganización nacional” y que, además, eran considerados “subversivos” políticos. Las políticas educativas y culturales, en tanto, concebía a la cultura integrada a la educación. Desde la revista, “Frontera”, que se difundió en Formosa, se explicaba que el intenso contacto y circulación demográfica en las regiones fronterizas provocaban cambios en las pautas culturales originales de los países limítrofes, lo cual alteraba a la cultura “original”. Debido al “peligro” de perder la esencia cultural, era necesario encausar socialmente a las personas hacia la educación de los ideales nacionales y a la “conformación” del “Ser Nacional”, para preservar los bienes culturales, geográficos y económicos que conforman patrimonio nacional. En la revista se plasmaba la concepción oficial de frontera, a la que se la veía como una “región de transición”, originada por la permanente circulación de las personas, los bienes y los servicios “a través del límite”; Se reconocía la permeabilidad de la frontera a causa de esa circulación permanente y, a la vez, se sostenía que ello era un problema de raíz cultural:

“Si en la frontera impera nuestra cultura (tradición, valores, historia, religión, lengua, etc.), la zona es argentina, integrada a la nación. Cuando esos factores que componen la cultura falta, desaparecen o disminuyen, la integridad nacional está amenazada, por ende, nuestra soberanía” (Frontera Noviembre 1982, 4).

El fomento de la integración de la ZF al resto de la Nación” era parte de los objetivos de la ley 18.575. Y, aunque la misma ley pretendía “Alentar el afianzamiento de vínculos espirituales, culturales y económicos entre la población de la Zona y la de los países limítrofes, conforme a la política internacional de la República” (Art. 2 C.), en la práctica, el contacto con los extranjeros paraguayos, se entendía como la “alteración de la cultura original por la incorporación de formas culturales foráneas procedente de países limítrofes” (Ibíd.). Tal es el caso, por ejemplo, de la “prohibición” (u ocultamiento) en la escuela y en los hogares fronterizos argentinos, del diálogo en lengua guaraní. A pesar de que el

⁸ Este cuerpo legal reúne los decretos y derogaciones de la Ley 18.575 para, sobre todo, lo concerniente al sistema educativo en ZAF, ya que lo contemplaba como una situación especial, diferente al sistema educativo de los territorios internos del país.

bilingüismo era de uso cotidiano, en las escuelas sólo se hablaba en español y se difundían enseñanzas sobre el ser nacional y su conservación porque otro tipo de manifestación cultural que no fuera la propia, era considerada como atraso.

En ese sentido, la promoción de la educación en escuelas de fronteras, tuvo una atención particular. Desde la Dirección Nacional de Enseñanza Media (DIMENS), se programaron encuentros de capacitación para el personal docente, de acuerdo al Régimen de Escuelas de Zonas y Áreas de Frontera, en la que establecían agendas de trabajo en distintos puntos del país⁹. Los temas a trabajar iban desde las problemáticas específicas, como soberanía territorial, la educación de frontera, los problemas de las zonas y áreas de frontera, la acción de la escuela en relación con los problemas de la lengua. En cuanto a los contenidos conceptuales, se atendían especialmente las áreas de Historia y Geografía. Según Rodríguez, en esos años, el grupo de especialistas en geografía nucleados en la Sociedad Argentina de Estudios Geográficos (GAEA), difundía artículos y libros con “la idea de que la geografía debía contribuir a la defensa de los intereses de la nación” (Rodríguez, 2014). El civismo y la proyección de la escuela en la comunidad, también eran cuestiones a tratar en la ajustada agenda de la DIMENS. También se creó, desde la Dirección de Planeamiento Educativo, el Proyecto de Formación Docente para Zona Rural y de Frontera¹⁰ con intenciones de renovar la administración del nivel primario y capacitar de forma permanente a los educadores como recursos humanos en Institutos Superiores que, en Formosa fueron cinco y estaban orientados hacia las áreas agropecuarias, pretecnológicas y de promoción y desarrollo de la comunidad.

Otra proyecto educativo que puede llamar la atención es la especial tratamiento sobre el “Estudio de las influencias de las emisiones radiales en la configuración educativa-sociocultural”¹¹ en la provincia. La preocupación del Ministerio de Cultura y Educación enfocaba la necesidad de detectar el “nivel de desarrollo integral alcanzado por la región”. Con el análisis de los resultados que arrojaran los métodos de la investigación, se buscaba detectar los “puntos críticos de estrangulamiento del crecimiento y evolución de la provincia (económico, social, educativo) indicando algunas de las posibles causas de estancamiento, postergación y aislamiento que presenta la misma”. Se partía del problema primordial y característico de la zona, el aislamiento geográfico, que afecta todos los

⁹ Las capacitaciones iniciaron en 1978, en el mes de diciembre. El primer encuentro se realizó, en el sur del país con sede en Comodoro Rivadavia con el personal de las escuelas de frontera de Chubut, Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego, los días 4 y 5. El segundo fue en la región del noroeste argentino, en la provincia de Corrientes. Allí participaron las provincias de Formosa, Misiones y Corrientes, propiamente dicha. El último encuentro tuvo lugar los días 14 y 15 en Tucumán. Además de la provincia anfitriona, también participaron Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta y San Juan.

¹⁰ Este proyecto se puso en marcha en la provincia en 1982 y contó con la cooperación y asistencia técnica del Proyecto Especial Multinacional de la O.E.A N° 065, destinado específicamente al desarrollo de la educación integral de las zonas limítrofes de Argentina, Bolivia y Paraguay. (Frontera noviembre 1982, 35)

¹¹ En Programa Regional de Desarrollo Educativo. Proyecto Multinacional de Proyección Educativa. Estudio de las influencias de las emisiones radiales en la configuración educativa- sociocultural de la provincia de Formosa. Ministerio de Cultura y Educación- DIEPE. 1976.

niveles del desarrollo provincial y, partiendo de ahí, la posible influencia de los medios de comunicación social, especialmente la radio, en el “origen de los problemas intersectoriales” y las características que adquieren las relaciones humanas en los niveles económico, social, educativo, cultural y recreativo. Esta perspectiva estatal para “detectar” y/o fundamentar el “problema” de desarrollo en la ZAF argentino- paraguaya, tiene mucho que ver con la postura oficial de la provincia, plasmada en la revista Frontera, en la que se sostiene que el “problema de la frontera es de raíz cultural”.

La actividad cultural era promocionada en las escuelas de frontera formoseñas, a través del recreacionismo de los niños y jóvenes mediante el desarrollo de deportes, la música y las actividades familiares los fines de semana. Mientras que el desarrollo de las artes, la música y la literatura, generalmente se desarrollaban en la capital provincial o nacional, según fuera la importancia del evento. Salvando las distancias, la difusión y participación en las actividades educativas y culturales buscaban encauzar socialmente mediante el mantenimiento de la lengua castellana, las costumbres argentinas, la difusión de la historia nacional, etc. Otra de las políticas culturales, que tuvo estrecha relación con el adoctrinamiento en la protección de las fronteras, fue el programa “Argentinos! Marchemos a las Fronteras” organizado por la Gendarmería Nacional en convenio con el Ministerio de Cultura y Educación, que involucró a estudiantes de los colegios secundarios, mayoritariamente técnicos, para “asistir” a las escuelas de frontera (Lvovich 2009; Rodríguez 2010).

La Gendarmería Nacional, a través de la creación de la Gendarmería Infantil (GI), en 1976, contribuía, en cierta medida para un futuro no tan lejano, con la concientización de los menores, de la necesidad de la defensa de la soberanía nacional. Lvovich y Rodríguez mencionan que, según el documento que expone los fundamentos para la creación de esa institución, los objetivos concretos de la GI fueron “nuclear a la juventud sujeta a las más diversas influencias, orientarla, aglutinarla y sustraerla de todo factor negativo que pudiera hacer proclives a cualquier tipo de desviación a nuestros jóvenes, adolescentes y niños”. Para evitar desviaciones en la juventud, se debía inculcar la vocación de oficio y del trabajo. Esto se reforzaba con la participación en actividades culturales, con la visita de grupos teatrales o deportistas. La finalidad era influir en la educación de niños y jóvenes e incorporarlos a la “sociabilidad propia de la institución”, promover los valores militares en los niños y jóvenes y legitimar el uso de la fuerza en la sociedad mediante control temprano de la población joven para evitar la reproducción subversiva. Sostienen también que a través de la GI, la institución buscó “potenciar su inserción social en las localidades y mejorar la imagen de la Fuerza ante la sociedad argentina en general” (Lvovich y Rodríguez 2011).

Otra preocupación en esas políticas fronterizas, era la actividad económica. El comercio y el trabajo agrícola eran dos puntos ejes a considerar en cuanto a las relaciones comerciales con el país vecino. Por un lado se debió trabajar en el control del mercado ilegal o contrabando, especialmente de productos de primera necesidad, como indumentaria, alimentos, materiales de construcción, etc. Por otro lado se debía fortalecer el comercio legal y fomentar la exportación de productos agrícolas, además de mantener los contratos

comerciales con empresarios paraguayos que se relacionaban con los comerciantes clorindenses de forma asidua. Para ello se avanzó en obras de infraestructura, como la construcción de caminos, específicamente, el de la Ruta Nacional N° 11, que une a las provincias de Santa fe, Chaco y Formosa, y finaliza en el Puente Internacional San Ignacio de Loyola, en la frontera con el Paraguay.

En tanto que, en el sector del agro, una de las características que tuvo el programa de desarrollo económico, fue la creación de una Comisión para la Provisión y Control de braceros¹² que llevaba un registro de extranjeros que ingresaban al país en calidad de trabajadores. El control sobre la población paraguaya que se trasladaba a la región en temporadas de cosechas del algodón y hortalizas era muy frecuente. La mano de obra era contabilizada, se le aseguraba el lugar de trabajo, y la movilidad para asegurar el traslado hasta los campos. De esta manera se conocía el movimiento de éstos dentro de la provincia para que no “deambularan” en el territorio sin trabajar. Para los paraguayos que, irremediamente eran empujados a buscar la subsistencia en territorio argentino, se impuso fuertemente el control mediante la exigencia de documentación. Además, los beneficios económicos eran pocos si traducían el dinero de su trabajo a su unidad cambiaria. Aparte de habitar en situaciones precarias de vivienda, lidiaban con el estigma hacia lo guaraní y, muchos de los inmigrantes no tenían el castellano como segunda lengua.

Otra característica a tener en cuenta, es que las zonas productivas era cuidadas mediante el asentamiento estable de las comunidades indígenas, útiles para asegurar la “presencia argentina” en la frontera. El Estado fomentó el arraigo de las comunidades en el territorio, para lo cual se desarrollaron programas de construcción de viviendas y escuelas primarias en zonas de frontera, que, al mismo tiempo estaban orientadas a “civilizar” a los indígenas y educarlos en la cultura argentina y del trabajo, evitando que la influencia de los medios de comunicación- especialmente la radio y la prensa- extranjeros, llegaran a ocupar lugares centrales en los hogares fronterizos. También se buscaba que esta población, se asentara permanentemente en las fronteras, para evitar que los paraguayos ocuparan el suelo argentino y reclamaran, más adelante, la propiedad de esas tierras.

Palabras finales

En este artículo se presentaron las políticas para la Zona y Áreas de Frontera Formosa (Argentina)- Paraguay, que fueron puestas en ejecución durante la última dictadura militar en Argentina (1976- 1983), durante los gobiernos militares de Jorge Rafael Videla y Según los términos legales, la ley que establecía el procedimiento en las fronteras nacionales era la 18.575/ 70, que asignaba al del Poder Ejecutivo la autoridad para la coordinación, ejecución y finalización de zonas de frontera para el desarrollo, con intervención del Consejo Nacional de Seguridad. Al mismo tiempo, esta Secretaría trabajaba en conjunto con la

¹² Bracero es el trabajador que emigra temporalmente a otro país. Nombre asignado a un peón o jornalero.

Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo en la integración de las medidas de los planes provinciales, regionales y nacionales para que las zonas más alejadas del centro del país se adecuen a las demandas del resto del territorio.

Los lineamientos generales de esa ley fueron, promover el crecimiento sostenido de las fronteras creando las condiciones adecuadas para el desarrollo económico y demográfico; asegurar la integración de la Zona de Frontera al resto de la Nación y alentar el afianzamiento de vínculos con los países limítrofes, conforme a la política internacional de la República, aunque ello sólo se cumplía en sentido comercial, ya que en el campo cultural, desde el lado argentino se trabajaba para encauzar a la población en la conciencia nacional, el fortalecimiento de la soberanía nacional y el mantenimiento de la cultura “original” argentina.

El objetivo principal era garantizar el éxito de las políticas planificadas para las zonas fronterizas, mediante la actuación en “cadena” o interrelacionada, de las instituciones que actuaban en ese ámbito. La estrategia geográfico- política, se aplicaba a la delimitación y consolidación de las fronteras en donde el organismo interviniente era el Instituto Geográfico Militar, mientras que la Gendarmería Nacional actuaba en la defensa del país de las influencias extranjeras “subversivas”.

Las políticas educativas y culturales actuaban en conjunto para cuidar a la niñez de perder la esencia cultural y educarla en los ideales nacionales y en la “conformación” del “Ser Nacional”. Mediante la escolarización se pretendía preservar los bienes culturales, geográficos y económicos que conforman patrimonio nacional. Para la efectividad de esta política educativa, se crearon programas de capacitación para el personal docente, de acuerdo al Régimen de Escuelas de Zonas y Áreas de Frontera y al Proyecto de Formación Docente para Zona Rural y de Frontera. Es decir, se intentó cubrir las necesidades educación en la conciencia nacional, mediante la capacitación, tanto de los niños como de los docentes.

En cuanto a las políticas de desarrollo económico, el esfuerzo por mantener los lazos comerciales con el país vecino, llevó al Estado provincial a desarrollar obras de infraestructura, especialmente en la construcción de caminos, para asegurar la fluidez del intercambio comercial. Aunque en los trabajos para el agro, se tomaron los recaudos necesarios para controlar la entrada al país de los braceros paraguayos que trabajaban en la zona según las temporadas de cosechas. Se les impuso el uso de permisos para trabajar, así como los transportes que, a la vez que los conducía a los campos, también aseguraba el control móvil de la masa trabajadora extranjera.

Tratar de explicar cuáles fueron las acciones de las instituciones encargadas de las ZAF, de forma aislada resulta difícil puesto que desde la creación de la Ley 18.575 se dispuso que las estrategias y políticas orientadas al cuidado y desarrollo de las fronteras, actuarían en forma conjunta y consultiva. Notamos que, las políticas para las ZAF tuvieron un soporte legal que, a lo largo del periodo, sufrió de ampliaciones y derogaciones porque la cuestión

fronteriza requería de una especial atención, pero no podemos determinar la efectividad absoluta del objetivo estatal, de mantener a la población con total conciencia o sentido del ser nacional, ya que la interacción de las personas en sus actividades diarias, los intercambios económicos y culturales encontraban una mediación más fuerte que era la posibilidad de la mixtura cultural que extendía (y extiende), los vínculos de los “habitantes fronterizos” más allá de los límites geográficos establecidos. La particularidad de estas políticas para las fronteras argentinas, es que fueron pensadas como contenedoras y aislacionistas de lo foráneo.

Fuentes

Boletín Oficial, Febrero 1970

Decreto/ley N° 15.385 del 13 de junio de 1944

Decreto N° 468/ 70 Autoridades, Coordinación, Ejecución y Fiscalización para Zona y Áreas de Frontera.

Diario La Mañana, noviembre 1978

Diario La Mañana, diciembre 1978

Diario La Mañana, noviembre 1981

Formosa Norte Argentino (1973). Programa y Acción de Gobierno 1966-1973. Provincia de Formosa.

Ley 18.575/ 70 Promoción para el Desarrollo de Zona y Áreas de Frontera

Revista Frontera, noviembre 1982

Bibliografías

Beck, Hugo Humberto. (2005). “La “Revolución Argentina” en Formosa. Políticas de tierra, producción agropecuaria y obras públicas durante el gobierno de Augusto Sosa Laprida. 1966-1973. Ponencia presentada en el *XIII Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina*, San Juan, 28 al 30 de Septiembre, en *Academia Nacional de la Historia*, Buenos Aires

Laurín, Alicia (2011). Las Transformaciones Territoriales Fronterizas según la Concepción Ideológica de la Frontera. En Boletín Geográfico 21. Departamento de Geografía Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Comahue. Neuquén.

Lvovich, Daniel. (2009). “Estrategias movilizadoras del régimen militar destinadas a sectores juveniles e infantiles”. Ponencia presentada en *XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*. Bariloche.

Novaro, Marcos y Palermo, Vicente. (2003). *La dictadura militar (1976- 1983). Del golpe de Estado a la restauración democrática*. Buenos Aires: Paidós.

Rodriguez, Laura. (2010). “Políticas educativas y culturales durante la última dictadura en Argentina (1976-1983). La frontera como problema”. En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, XV (47). Disponible en: <http://www.comie.org.mx>

------(2014). “La noción de frontera en el pensamiento geográfico de 1970 y 1980 en Argentina”. En *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 23 (2): 107-119.

Sejas, Lidia (2003). Espacios territoriales en la integración fronteriza de Argentina con los países del Mercosur. Blog Asociación Civil AMESUR. Disponible en <http://www.amersur.org/Integ/EspaciosTerritoriales.htm>

Villegas, Osiris G. (1969). *Políticas y Estrategias para el desarrollo y la seguridad nacional. Enfoques y temas*. Buenos Aires: PLEAMAR.