

Programas de desarrollo rural: neoliberalismo en la periferia argentina

Autor: Marcelo Gómez Dellamea

Pertenencia Institucional: Instituto de Desarrollo Rural de Corrientes (IDERCOR)

Mail: gomezdellamea@gmail.com

Las políticas económicas neoliberales aplicadas en el país a partir de 1990 incluyeron como novedad la ejecución de programas de desarrollo rural; estas iniciativas estatales se ejecutaban desde el gobierno nacional o en conjunto con las provincias. Dichos programas tenían todo el repertorio de medidas para superar los problemas que el anterior modelo económico no pudo resolver: endeudamiento externo para reducir déficits estatales; descentralización de actividades del ejecutivo nacional a los gobiernos provinciales, incorporación de las ONG dentro de iniciativas estatales y precarización laboral. Este nuevo diseño de asistencia estatal tenía como objetivo reducir la pobreza en el medio rural, sin embargo produjo descoordinación entre organismos estatales; conflictos personales e institucionales y precarización de las condiciones económicas de los trabajadores contratados.

Analizaré aquí, las consecuencias provocadas por la ejecución de programas de desarrollo en: las estructuras estatales y en las condiciones laborales del personal contratado. Y reflexionar acerca de la singular situación de resolver desde Buenos Aires cuestiones operativas de la ejecución de políticas en el interior del país, sin considerar las características de estas sociedades.

El escrito se ubica espacialmente en Chaco y temporalmente abarca desde 1990 hasta 2007, período durante el cual los programas de desarrollo tuvieron mayor despliegue acompañando el modelo económico de la época.

Introducción

En el presente trabajo realizo una descripción de algunas de las consecuencias provocadas por la aplicación de políticas económicas neoliberales en nuestro país, poniendo el centro de atención en los programas de desarrollo rural, ejecutados a partir de 1990 por el gobierno nacional o en conjunto con las provincias; los cuales en algunos casos, contaron con financiamiento internacional de parte de organismos como: Banco Mundial (B.M.), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Dichos programas tenían todo un conjunto de medidas para superar los problemas

económicos que las políticas no pudieron resolver hasta ese momento: endeudamiento externo para reducir déficits estatales; descentralización de actividades del ejecutivo nacional a los gobiernos provinciales, incorporación de las ONG dentro de iniciativas estatales y flexibilización laboral. Los programas de desarrollo rural, aquí analizados, son aquellos que fueron diseñados y coordinados desde la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA); como PRODERNEA (con financiamiento FIDA). Se agregan los ejecutados por el Estado Nacional, como el Programa Social Agropecuario y el PROINDER (financiado por B. M.); los mencionados fueron los de mayor alcance en la provincia en el período analizado, por presupuesto y cantidad de beneficiarios; pero simultáneamente se ejecutaron una larga serie de otros programas¹ similares o complementarios.

Este nuevo diseño de asistencia estatal tenía como objeto reducir la pobreza en el medio rural, sin embargo no pretendo evaluar la eficacia de los programas en el cumplimiento de sus objetivos, por que como afirma Soverna (2004) es difícil cuantificar la incidencia de los programas sobre la pobreza rural debido al reducido alcance a la población destinataria y por la cantidad exigua de dinero entregado a cada beneficiario (Soverna, S. 2004). La ponencia aborda los efectos indirectos provocados por los programas de desarrollo sobre la gestión estatal: la descoordinación institucional, precarización de las condiciones laborales y la doble dependencia de los gobiernos provinciales: de los organismos internacionales de financiamiento y del centralismo porteño.

Mediante fuentes primarias (entrevistas a personal contratado por los programas, experiencia laboral personal) y secundarias (evaluaciones y auditorías de los programas, publicaciones específicas, etc), describiré los aspectos enunciados en la Provincia de Chaco, entre 1990 y 2007. El lugar elegido para el estudio es en el cual trabajé como técnico, durante 10 años, en varios de los programas aquí analizados. El período de tiempo analizado tiene que ver con el inicio del primer programa de desarrollo rural que abarcó las provincias del nordeste, el PPNEA (Programa de Apoyo a Pequeños Productores del Nordeste Argentino), considerado como el primero de ese tipo; luego se ejecutaron y aún continúan vigentes varias iniciativas de similares características. En el año 2007 a partir de la creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural de la Nación se busca cambiar la lógica de las políticas rurales.

¹ Para conocer un listado completo de los programas nacionales ver: "Los programas de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGPyA". Serie estudio e investigaciones. PROINDER. Dirección de desarrollo agropecuario. Bs. As. 2003

precarización de las condiciones laborales

El gobierno nacional argentino buscó durante la década de 1990 mejorar la economía local (superar el estancamiento de fines de 1970, los déficits en la balanza comercial externa de esa época, la hiperinflación de 1989, etc.) con la aplicación de medidas económicas neoliberales. El colapso económico a fines de la década de 1980 fue interpretado desde los sectores dominantes de la economía, como un fracaso del modelo keynesiano. El énfasis de los neoliberales estaba puesto en modificar el mercado laboral pues atribuían las crisis económicas, más que a otras variables, a la masa de dinero destinada a salarios y protección social de los trabajadores. Una “revancha clasista” de los sectores capitalistas dominantes hacia la masa de trabajadores, por las políticas distribucionistas aplicadas por el estado nacional a partir de la década de 1950 (Basualdo, E. 2006). Para ello se van a instrumentar una serie de cambios en el mercado laboral, respaldados jurídicamente mediante un conjunto de leyes y decretos² las cuales se dirigían a desmontar el denominado “estado de bienestar; pero dichas modificaciones pudieron concretarse mediante la violencia ejercida por la dictadura cívico - militar (1976-1983) sobre el movimiento obrero organizado, lo que provocó su sometimiento y posibilitó profundizar los procesos de flexibilización y precarización a partir de 1990 (Harvey, D. 2007: 47).

Al conjunto de medidas legales aplicadas por el estado para la transformación del mercado laboral se van a agregar aquellas modificaciones realizadas por los mismos trabajadores, individual o colectivamente, en su actividad cotidiana para tratar de acomodarse a las nuevas políticas, las cuales sólo van a profundizar la precariedad de sus condiciones laborales, dejando de lado derechos laborales universales, como el límite temporal de la jornada de trabajo, a la huelga o agremiación; tal como veremos más adelante con el ejemplo de los asesores técnicos.

El modelo económico neoliberal tiene como “actor” central de las políticas a los mercados, estos deben ser competitivos y, prácticamente, sin regulación del estado. En ellos, trabajadores y empresas se consideran iguales, como un oferente más, los diferencia el

2 como la ley de “Reforma del Estado” 23.696/89, ley de “Urgencia Económica” 23.697/89, ley Nacional de Empleo 24013/91 permitieron la contratación temporal de trabajadores, restringieron el derecho de huelga, elevaron la edad jubilatoria, privatizaron la administración de las jubilaciones, fueron abandonadas las convenciones colectivas y el Estado fijó salarios unilateralmente, a la baja en muchos casos.

producto que venden. Los trabajadores libres y las empresas deben competir y adaptarse para subsistir a las condiciones que les imponen los mercados. Por ello es fundamental el concepto de flexibilidad, pues hay que modificar el producto, la forma de trabajo, el servicio prestado o las condiciones en las que se brindan, para adaptarse a las cambiantes demandas de los mercados. Incluso tener la creatividad de generar nuevos mercados si fuera necesario. Por estas razones es importante, dentro de esta propuesta política, evitar las grandes estructuras organizacionales, que den rigidez en lugar de flexibilidad y movimiento, sea en el estado o en organizaciones privadas. Los sindicatos bien organizados quedan “obsoletos” en este esquema, pues el estado no garantiza las negociaciones paritarias y la rapidez de los cambios en los mercados hace que tanto patronales y empleados, negocien por fuera de los convenios colectivos permanentemente nuevas condiciones laborales; por lo cual la búsqueda de la óptima relación entre tiempo trabajado – salario se realiza constantemente en forma individual. Por ello, en este esquema económico los contratos laborales son de corta duración en lugar de estables y de largo plazo.

El estado buscará reducir el dinero destinado a sueldos y gastos operativos para achicar déficits y pagar deudas anteriores; para ello reducirá la planta de personal, transfiriendo empleados y responsabilidades al sector privado o a una categoría de estado inferior; por ejemplo la nación transfirió la ejecución de algunas actividades a los gobiernos provinciales y las provincias hicieron lo propio con los municipios. Esto es descentralización para reducir el déficit fiscal. Pero sólo la nación pudo achicar su déficit y personal, transfiriendo responsabilidades a las provincias y privatizando servicios; las provincias en cambio debido a la descentralización y a otros motivos, aumentaron su personal y déficit (Vilas, C. 2003).

Los trabajadores que no permanecen en el estado y que no pueden pasar al sector empresarial, deberían insertarse en el “tercer sector”, es decir trabajar en organismos no gubernamentales, que son mantenidos por aportes del estado y de empresas. Por ello el estado nacional va a propiciar la incorporación de ONG en la ejecución de actividades gubernamentales, como en los programas de desarrollo rural, legitimando e incorporando el trabajo de las ONG en el estado.

Inserto dentro de la lógica de las políticas neoliberales comienzan a ejecutarse los programas de desarrollo rural en el país, ejecutados desde el estado nacional y en coordinación con las provincias.

Dichas iniciativas rurales ofrecían a los técnicos agropecuarios (ingenieros agrónomos, forestales, veterinarios, técnicos agropecuarios) contratos que tenían una duración máxima de

un año con pagos mensuales; los trabajadores debían pagarse sus servicios médicos, realizar sus aportes jubilatorios, contratarse un seguro de vida; es decir el estado no le ofrecía ningún tipo de cobertura, ni vacaciones pagas o licencia por enfermedad.

El trabajador se encontraba en una situación con límites borrosos, pues el estado no lo reconocía como empleado propio, pues se firmaba un contrato entre el trabajador y un representante legal del programa, que tampoco era empleado del estado; por ejemplo en el PSA todo el personal era un grupo contratado ad-hoc para la ejecución del programa. En el caso del PRODERNEA el técnico era considerado un “proveedor del estado provincial³”, por ello debía inscribirse como tal en un registro.

En ocasiones se firmaban los contratos una vez finalizado el período de vigencia del contrato, con lo cual el trabajador tenía un trato de “palabras” con su empleador. Esta situación respondía a la negativa del estado de reconocer relaciones laborales permanentes y a la irregularidad en los desembolsos mensuales del estado para pagar los contratos, por este motivo los empleadores preferían suscribir un contrato a la finalización del mismo para no incumplirlo y exponerse a una demanda civil. Pues, los contratos incluían una cláusula donde se disponía la resolución de conflictos laborales en la justicia civil. Esta es otra de las características de la precarización laboral, pues un contrato de servicios no está regulado por el derecho laboral, en el cual se considera la desigualdad de origen del trabajador con respecto a la patronal. En el derecho civil, en cambio, se asimila la adquisición de fuerza de trabajo a la “compra de un bien” y se coloca a las partes contratantes en un plano de igualdad (Palomino, H. 2003). La consecuencia de estas modalidades contractuales son la mercantilización de las relaciones laborales y la individualización extrema de los trabajadores, por la cual queda expuesto solo frente a las patronales, sin ninguna mediación gremial (Palomino, H. 2004).

Las condiciones laborales eran imprecisas, pues no había un horario que cumplir ni una metodología de trabajo para seguir; la asistencia técnica pautada consistía en un par de visitas mensuales a productores, en las cuales se debían abordar problemas vinculados al proyecto productivo financiado. Sin embargo en la cotidianeidad del trabajo, los técnicos asesoraban y acompañaban a los productores a resolver diversas problemáticas, no solamente las productivas y que excedían lo inherente al programa; por ello frecuentemente se establecían relaciones afectivas además de las laborales y también ocurrían conflictos personales. Los

3 Proveedor del estado, de bienes o servicios, pueden ser los que venden material de librería, uniformes, combustibles, etc. productos utilizados en la actividad cotidiana o mecánicos de automóviles, técnicos de PC, etc. los cuales tienen una relación puntual, específica y transitoria con el estado.

técnicos entrevistados comentan que realizan muchas más visitas, reuniones y actividades con los productores que las pautadas por contrato; esta situación si bien es negativa para la economía de los asesores, les resulta indispensable para un mejor acompañamiento de los procesos productivos y organizacionales.

Los empleados no tenían oficinas, ni vehículos para realizar trabajos en terreno; cada uno trabajaba desde sus domicilios, poniendo sus vehículos, sus computadoras, haciéndose cargo de los gastos de papelería. En algunos casos, en los contratos se incluía una cifra en dinero para cubrir los gastos de movilidad, para que los técnicos puedan realizar las visitas a campo.

Si bien las retribuciones recibidas por los técnicos por estos contratos eran nominalmente superior a los salarios recibidos por sus colegas empleados provinciales o nacionales, el contratado debía hacerse cargo de su protección social, con lo cual sus ingresos económicos se reducían entre 10 y 20% solo por este concepto; pero además debía solventar sus gastos operativos, amortizar el desgaste de sus vehículos por que sólo le reconocían los gastos de combustible; la pérdida de la remuneración en concepto de “antigüedad” debido a que en los contratos no se contemplaba retribuir este concepto; a esto hay que agregar la discontinuidad en los pagos mensuales de los contratos, provocado por problemas burocráticos del estado; por ello los técnicos no percibían mensualmente lo estipulado, por ejemplo podían pasar hasta 9 meses sin cobrar. Es decir, a partir de la década de los ´90 disminuye drásticamente la intensidad de la transferencia de fondos desde el estado hacia los trabajadores y se verifica un flujo económico inverso, desde los trabajadores hacia el estado; provocando como resultado neto la descapitalización de los trabajadores contratados.

Esta situación laboral desfavorable era aceptada por los jóvenes que se incorporaban al mercado laboral, para quienes esta representaba una opción de rápido acceso o aquellos que ya tenían trabajo estable y tomaban estos contratos como un ingreso económico extra y/o los que se quedaban desocupados y aceptaban esas condiciones para suplir rápidamente la falta de ingresos.

Una estrategia común en los técnicos precarizados para reunir una suma de dinero suficiente para mantener a sus familias, era la de asistir a varios programas a la vez, además se empleaban como profesores en escuelas secundarias o institutos terciarios con orientación agropecuaria. El empleo docente otorgaba beneficios apreciados por el trabajador: podía contar con una suma de dinero con regularidad mensual, otorgaba una cobertura médica y posicionaba socialmente a los técnicos dentro de cada comunidad, como referente en trabajos con pequeños productores rurales.

Como contrapartida de la sumatoria de empleos, entre precarios y estables, los técnicos realizaban mayor cantidad de horas de trabajo que el límite de 8 horas establecido por ley; incluso durante fines de semana y feriados se dedicaban a atender actividades relacionadas con los programas. De manera que en la cotidianeidad de los técnicos precarizados se dejaba sin efecto, sin necesidad de derogarlas, toda la legislación que fija límites horarios al trabajo, los descansos obligatorios como fines de semanas o vacaciones.

No había una representación gremial que reúna a estos técnicos frente a la patronal, ni tampoco negociaciones colectivas de condiciones laborales; todo acuerdo se manejaba en forma individual. Para llegar a esta situación concurrieron varios procesos: la pérdida de fuerza organizativa sufrida por el movimiento gremial luego de la represión sufrida durante la dictadura cívico-militar; el descrédito de muchas fuerzas sindicales frente a la opinión pública, en tiempo de democracia, debido a casos de dirigentes cooptados por la patronal que no representaban a los intereses de su sector; el desconocimiento de los jóvenes trabajadores de los beneficios del respaldo de una organización gremial y la desatención de los gremios hacia el personal contratado, ya sea porque no tenían respuestas para mejorar su situación o por que los contratados eran considerados como una amenaza para la estabilidad de los trabajadores permanentes.

Como consecuencia de los motivos arriba mencionados, se producía un recambio permanente en el grupo de técnicos contratados por los programas, aunque había un grupo que permanecía. Los que continuaban tenían como motivación la voluntad de contribuir a mejorar la situación económica de los productores a los cuales atendían, según lo manifestados por varios de ellos.

Alrededor del año 2000, algunos de los trabajadores técnicos se organizaron para mejorar su débil situación laboral y lograr equipos de trabajo que den sustento conceptual y afectivo a su actividad, lo cual no lo obtuvieron en los programas de desarrollo. Se conformaron en distintas localidades agrupamientos de técnicos dedicados a programas de desarrollo, con figuras jurídicas de asociaciones u ONG, en Gral. San Martín (Asociación Civil Encuentro), J.J: Castelli (APSICH asociación profesional del impenetrable chaqueño), Presidencia de la Plaza (CE.PRO.DE.R Centro de promoción y Desarrollo Regional), Charata (APROCA asociación de profesionales del campo) y Sauzalito (Asociación de Promotores Chaco). Estas agrupaciones formalizadas sirvieron para dar contenido a las tareas específicas y a su vez, dar visibilidad social al trabajo desarrollado. En algunos casos la participación en estos grupos era exclusiva de técnicos agropecuarios, otras en cambio permitieron la participación de profesionales de otras disciplinas buscando enriquecer los debates y establecer vínculos con

otros sectores involucrados en el mundo rural. Se agrupaban en un mínimo de 6 a un máximo de 20 técnicos; los integrantes de estos grupos manifestaban , que las vinculaciones surgieron como contactos informales, sin un objetivo laboral en principio; pero luego fueron tomando este carácter debido a la relativa soledad de la actividad que efectuaba cada uno. Cuando estas agrupaciones consiguieron personería jurídica pudieron acceder a la inscripción en la AFIP para facturar por servicios prestados; esto le permitía asistir a programas o proyectos como asociación, ya no como técnicos individuales. Esta modalidad le permitiría a los socios reducir sus costos laborales; por ejemplo pagar un solo impuesto, el de la asociación, en lugar de que cada uno lo realice; les permitía compartir un vehículo, gastos de papelería o traslados por gestiones.

Al principio, mencionan los técnicos, desde las coordinaciones de los programas no querían contratar a estas asociaciones, aduciendo que al contratar un grupo de técnicos no podrían evaluar o controlar el trabajo individual de cada uno; preferían continuar con la modalidad individual de contratos. Luego, alrededor del 2005 los programas para realizar sus actividades adoptaron un enfoque denominado “desarrollo territorial”, mediante el cual se buscaba trabajar en un área geográfica con un equipo técnico interdisciplinario, abordando los problemas del desarrollo rural desde las diferentes disciplinas técnicas. A partir de ese momento, los programas buscaban contratar a las asociaciones de técnicos para efectuar dicha tarea. Para los técnicos y para los programas esta situación resultaba positiva, pues el Estado en lugar de realizar varios contratos se resumía a uno sólo, además por la misma cantidad de dinero que antes contrataban un solo técnico ahora podían contratar un equipo interdisciplinario para realizar el mismo trabajo. Los técnicos, conscientes de esa situación, igualmente aceptaban trabajar a través de las asociaciones, para fortalecer sus organizaciones y acumular antecedentes para nuevos proyectos.

Si bien estas organizaciones tuvieron cierta importancia local no lograron trascender en el orden provincial o realizar alianzas entre los distintos grupos, pero evidenciaron que la forma de trabajar propuesta desde los programas de desarrollo no era la adecuada y que estos no creaban condiciones de crecimiento profesional a sus contratados.

Descoordinación institucional

Como antes lo mencionaba, las medidas económicas de racionalización y reestructuración del estado consistían en la reducción de las partidas de dinero destinadas a personal y gastos operativos de los distintos organismos gubernamentales, además de la transferencia al sector privado de acciones que eran efectuadas hasta ese momento por el estado. Esta situación va

afectar el funcionamiento de los organismos nacionales y provinciales, los cuales verán disminuidas sus capacidades específicas. Fue así que se sumaron organismos estatales con poca capacidad operativa, programas con equipos precarizados formados ad-hoc y ONGs, los cuales llevaban adelante algún tipo de iniciativa para el desarrollo rural. A continuación destacaré algunos aspectos del diseño institucional de la década de 1990.

Un ejemplo emblemático de las políticas neoliberales fue el intento de cierre del INTA y la privatización de sus actividades de investigación y extensión. Si bien el cierre formal del INTA no se concretó por la oposición mayoritaria de la sociedad; el gobierno realizó un congelamiento en la incorporación de nuevo personal, redujo el presupuesto operativo a la mínima expresión⁴, lo cual implicaba en la práctica un cierre encubierto; entre 1990 y 2002 el INTA redujo la mitad de sus empleados⁵. Para cubrir gastos operativos el instituto recurrió a los ingresos provenientes de las cooperadoras, las cuales vendían productos y servicios desde las estaciones experimentales; también se produjeron ventas de variedades de cultivos, los cuales fueron el resultado de años de investigación y desarrollo, como el caso del algodón⁶ en mi provincia, a una sociedad conformada por empresarios nacionales y extranjeros.

A pesar de la debacle institucional, desde el INTA continuaban sus iniciativas destinadas a la población rural pobre con los recursos que disponían, como el Programa Minifundio creado en 1985, luego se incorpora al instituto la ejecución del Prohuerta en 1990, con fondos de Secretaría de Desarrollo Social de la Nación.

Desde la SAGPyA se ponían en marcha programas con una característica distintiva, la incorporación de las ONG en la ejecución de los mismos, por imposición de los organismos internacionales de crédito. Las ONG formaban parte de la estructura coordinadora, ejecutaban acciones de asesoramiento en el territorio o colocaban algún personal para formar parte de los

4 Personalmente he presenciado en 1998 dificultades para pagar la cuenta telefónica en una agencia de extensión rural y tener que guardar vehículos por falta de dinero para cambiar neumáticos.

5 Palabras del Presidente del INTA en 2006 en la Legislatura de Buenos Aires, en http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cpymes/VTaquigraficas/Version_Taquigrafica_27_04_06.html

6 Ver "Algodón BT en Argentina: un análisis de su adopción y la disposición a pagar de los productores". Qaim, M; Cap, E.J. (2002) INTA. En www.inta.gob.ar/documentos

equipos de los programas. La justificación de la intervención de las ONG en las iniciativas estatales eran: el ahorro económico del gobierno al transferirle actividades a estas organizaciones privadas y, de esta forma, lograr el compromiso de la participación de la sociedad civil en acciones del estado (Manzanal, M. 2000), a lo que agregaría la legitimación y validación mutua de los programas estatales y de las ONGs frente a la sociedad; en particular en aquellos lugares donde las ONGs ya eran conocidas por su trabajo y el estado no llegaba con acciones concretas.

Sin embargo, la participación de las ONGs dentro de programas estatales era contradictoria, estas sostenían una postura partidaria neutral y criticaban muchas de las acciones de gobierno por tratar clientelariamente a la gente. Además, reivindicaban los saberes populares y se ponía en duda la eficacia del conocimiento técnico para superar problemas de los productores; el papel asignado para los profesionales era el de un facilitador de procesos, haciéndose hincapié en los organizativos más que en los productivos. Esta situación fue descrita por Schiavoni (2005) en Misiones, la llamó postura “populista” a la lógica de las ONG en las actividades de desarrollo rural. Por ejemplo, la coordinación provincial del PSA Chaco, en manos de un ex técnico de una ONG, prescindió de la asistencia específica por grupo de beneficiarios, tal como estaba establecido por el programa; en su lugar se transfería dinero a una ONG y a una organización de pequeños productores para que acompañen a los beneficiarios de proyectos. Esta situación fue observada en un monitoreo⁷ en 1995, por que la asociación de productores no contaba con ningún profesional para efectuar el asesoramiento y la ONG, informaba como asistencia técnica reuniones organizativas y talleres donde se abordaban temas diversos, no siempre vinculados directamente a la temática del proyecto mediante el cual recibieron dinero del estado; a su vez en el mismo informe de monitoreo los beneficiarios entrevistados pedían asistencia técnica específica para mejorar sus sistemas productivos.

La postura populista desplegada desde las ONGs y desde algunos programas estatales⁸ se contraponía con otras lógicas de otros organismos estatales, una denominada y descrita también por Schiavoni (2005) como “desarrollista”, sostenida por ejemplo desde el INTA,

⁷Informe de Monitoreo 1995. Programa Social Agropecuario. Chaco. Pedro Cerviño.

⁸lo expresado por un técnico del PSA Misiones: “somos las ONG´s en el estado” (Schiavoni, G. 2005) representaba no sólo el pensamiento de Misiones sino del PSA a nivel nacional.

mediante la cual se propone mejorar la economía de las familias rurales mediante la aplicación de conocimientos científicos a los proyectos de desarrollo. Una tercera postura “político partidaria”, esta última observada en los programas ejecutados por el gobierno provincial, la cual tiene un componente técnico en la resolución de problemas pero plantea un objetivo explícito de contribuir a consolidar el liderazgo político del partido gobernante en ese momento. Es el contenido político partidario la diferencia con las anteriores posturas, pues en la desarrollista hay una omisión de la cuestión política o se asume una posición neutral; en la populista en cambio se rechaza la identificación partidaria y se desconfía de la gestión del estado por presunto clientelismo, postulándose únicamente válida el accionar de las ONG.

Los representantes de los distintos programas anteponían sus posturas ideológicas a la tarea de articular con otros organismos involucrados en el desarrollo rural, lo cual complicaba la interacción de programas a niveles dirigenciales; en ocasiones era posible interactuar en el territorio entre los asesores técnicos de distintos organismos, quienes tenían cierta distancias con aquellas posturas y se encontraban en la misma precaria situación laboral.

En la provincia, el organismo encargado de los asuntos rurales es el Ministerio de Producción, según un informe de consultoría encargada por el PROINDER su situación en el año 2000 era la siguiente: poseía 31 delegaciones en igual cantidad de localidades, con 176 empleados en total, la mayoría de los cuales eran de planta permanente (76%), el resto eran contratados; solo el 31% tenían formación agropecuaria universitaria y el 40% sólo completaron escuela primaria. El 44% de estos empleados superaban los 50 años de edad y el 34% se encontraba entre los 40 y 50 años de edad, el 19% estaba entre los 30 y 40, solo el 3% tenía menos de 30 años. Los salarios promedios de estos agentes eran bajos comparativamente con salarios del sector privado, incluso con lo que se pagaban en los programas de desarrollo. A este detalle, se puede agregar que no todas las delegaciones del interior poseían vehículos para realizar sus tareas, el mobiliario y los recursos eran los mínimos indispensables. El informe de consultoría recomienda finalmente, organizar una nueva oficina provincial específica, para suplir las deficiencias existentes (empleados con muchos años de trabajo, con bajos salarios y con mínimos recursos operativos) (Bühler, M. 2001)

En 2001 se creó la Dirección de Desarrollo Rural, dentro del Ministerio de Producción chaqueño; con esta oficina se buscó centralizar la atención a los pequeños productores rurales, que hasta ese momento se realizaba desde diferentes oficinas, sin una estrategia definida. Desde esta oficina se ejecutó el Prodernea, armando un equipo contratado ad-doc para tal fin,

sin concursos de antecedentes de idoneidad que justifiquen su contratación. La inclusión del personal del Ministerio de Producción en los programas de desarrollo ejecutados por la provincia (como PRODERNEA), por su experiencia y conocimiento de las distintas localidades en las que trabajan; no era posible debido al diseño de los programas, que incluyen fondos para pagar asistencia técnica a través de contratos de vinculación transitoria; esto implica la imposibilidad de contratar a personal que ya pertenezca a la planta permanente provincial, pues la ley provincial⁹ N°2017 impide esta modalidad. De esta forma, los programas en lugar de fortalecer las capacidades existentes, sumaban personal nuevo precarizado, con desconocimiento de las zonas de trabajo y estructuras con deficiencias en su equipamiento, a la debilidad de las oficinas provinciales.

Hasta aquí he descripto las presencias más importantes para el desarrollo rural: del estado nacional (mediante el INTA y la SAGPyA) y del provincial (Ministerio de Producción y PRODERNEA), a lo que se podría agregar a las ONGs y los programas del Ministerio de Trabajo (Trabajar, PROEMER), Desarrollo Social (FOPAR), por mencionar los más conocidos que estaban disponibles para la población rural pobre. Se podría suponer una cobertura amplia de la población objetivo por la ejecución simultánea de tantas iniciativas, sin embargo según datos que surgen de auditorías del gobierno y de los mismos programas, solo se asistía¹⁰ al 25% del universo de productores rurales potencialmente beneficiarios de las ayudas. Esto como consecuencia de la descoordinación de acciones de los organismos intervinientes, sea por diferencias de enfoque metodológico o cuestiones político-partidarias, superposiciones de programas y beneficiarios, carencia de una política centralizada de desarrollo rural (Manzanal, M. 2000), a lo que agregaría la sumatoria de actividades de organismos deficientes en personal capacitado y recursos operativos.

La doble dependencia de los gobiernos provinciales: de los organismos internacionales de financiamiento y del centralismo porteño.

⁹Estatuto para el personal de la administración pública provincial. Artículo 16: no podrán ingresar a la administración pública los proveedores del estado. (los técnicos se consideran proveedores del estado).

¹⁰ Entre 1993 y 2003 se asistió al 25% del total de la población objetivo entre PSA y PRODERNEA. Ver en http://www.agn.gov.ar/files/informes/2005_050info.pdf Ver en [http://www.minagri.gob.ar/site/areas/Prodernea/BibliotecaVirtual/_archivos/\"Estrategia de salida\" Prodernea Chaco, 2005.](http://www.minagri.gob.ar/site/areas/Prodernea/BibliotecaVirtual/_archivos/\)

En 1988 se sancionó una nueva Ley de Coparticipación Federal, N° 23.548, que fijaba una distribución a las provincias del 57,66% del total recaudado por impuestos nacionales. Esto significó un importante incremento en las partidas recibidas por cada provincia, que estaban fijadas desde el gobierno militar en 33%. Esta situación de alta coparticipación fue aprovechada por el Gobierno Nacional para transferir a las provincias responsabilidades que antes estaban centralizadas en Buenos Aires, como la salud y educación, entre las más importantes. Sin embargo, las transferencias fueron sólo de responsabilidades no así de las partidas monetarias correspondientes, por lo que las provincias debieron afrontar esta sumatoria de gastos con sus presupuestos. Si a esta situación se agregan que varios impuestos dejaron de coparticiparse a partir de 1992, se puede considerar que los ingresos coparticipables descendieron al 34,62%, es decir, por la sobrecarga de compromisos y la menor distribución de fondos volvieron casi al porcentaje fijado durante la dictadura cívico-militar. (Vilas, C. 2003)

A partir de 1990 los gobiernos provinciales van a enfrentarse a una situación de creciente endeudamiento, por la transferencia de competencias de la Nación a la Provincia como he descrito arriba; en Chaco se decidió no privatizar servicios, como hicieron otras provincias para reducir déficits; como el de agua potable, luz, jubilación u obra social de los empleados públicos; a lo que se suma el incremento permanente de la planta de personal¹¹ que se usaba como estrategia para disminuir los índices de desocupación local.

Chaco iniciará la década 2000 con una relación de deuda sobre sus ingresos corrientes de 2 a 1; es decir, si la provincia quería cancelar su abultada deuda¹² tenía que destinar el total de sus ingresos económicos de dos años seguidos, sin pagar salarios o realizar obras públicas. Esto muestra el nivel de descalabro económico en el cual operaba el gobierno provincial, lo que provocó la cesación de pagos en 2001 y la puesta en circulación de las “cuasimonedas” o

11En 1990 la planta permanente chaqueña era de 38.404 empleados, pasó a 42.119 en 2000 y 54.738 personas en 2009. En http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/gasto_medio.php
DIRECCION NACIONAL DE COORDINACION FISCAL CON LAS PROVINCIAS.

12 Entre 1996 y 2001 la deuda provincial pasó de \$13.900 a \$29.900 millones, la mayor parte de esa deuda fue destinado a financiar déficit. “Antecedentes, actualidad y perspectivas del endeudamiento provincial” (2006)

bonos de pagos en lugar de moneda de curso legal, para hacer frente a los compromisos económicos corrientes.

En ese contexto de déficits económico crónico, la provincia quedó debilitada en las negociaciones con el gobierno nacional; situación que fue aprovechada por el ejecutivo nacional para utilizar la distribución de recursos coparticipables como mecanismo de presión para conseguir objetivos fijados desde Buenos Aires para las provincias, como ajustes fiscales exigidos por los organismos internacionales de crédito. (Vilas, C. 2003)

Los programas de desarrollo rural se ejecutan para mejorar la situación económica de los pobres rurales, y si bien suman deudas a las provincias, ponen a disposición del gobierno de turno dinero en efectivo para financiar actividades de productores agropecuarios y contratar personal técnico para concretar las mismas; lo cual en un contexto provincial de permanente déficit fiscal era muy valorado.

Pero dichos programas de desarrollo son diseñados por los organismos internacionales que prestan el dinero para su ejecución y son consensuados con los equipos técnicos del gobierno nacional, sin la participación de los gobiernos provinciales y los aportes de conocimiento de la realidad local que estos pudieran hacer. Esta situación provoca que cuando los programas inician sus acciones, las mismas: no se adecuen a las necesidades de la población hacia la cual van dirigidas; la población local en ocasiones no califica como beneficiaria; existen complicaciones por la burocrática ejecución o la operatoria implica un riesgo económico para los “beneficiarios”. Desarrollaré a continuación cada uno de estos aspectos.

- Cualquier diagnóstico que se realice sobre las necesidades priorizadas por la población rural pobre de Chaco encontrará entre las que másson mencionadas: viviendas dignas¹³, acceso al agua potable, tenencia y acceso de la tierra, falta de infraestructura básica (camino, electricidad, etc.), deficiencias en los servicios básicos (salud, educación, seguridad), éxodo rural, dificultades de acceso a mercados, problemas productivos, entre otros. Sin embargo, ninguno de los programas aquí analizados abordaban las necesidades priorizadas en los primeros lugares; las exiguas ayudas económicas se destinan a financiar inversiones productivas. Esta situación genera

13 En 1997 el PSA Chaco, junto con otras 3 provincias, participó de una prueba piloto de construcción de viviendas por autoconstrucción de los beneficiarios del programa; la experiencia fue un éxito y demostró la necesidad de viviendas dignas que existe en la zona rural. Lamentablemente la experiencia no continuó.

desazón en los equipos técnicos que ejecutan los programas en las provincias y en los beneficiarios, principalmente, por no poder dar respuestas a problemas urgentes. Por ejemplo el PSA estipulaba como tope máximo de asistencia financiera 3.000\$ por familia¹⁴, el PRODERNEA 10.000\$/familia y el PROINDER 3.500\$/familia; rápidamente puede advertirse que con estos montos de dinero por familia difícilmente se pueda revertir un cuadro de pobreza rural. A su vez, el gobierno no buscó modificar las condiciones estructurales que impedían el crecimiento económico de los pequeños productores o pretendió establecer legislación diferenciada para promocionar y estimular la producción de los pobres rurales, de manera que las inversiones realizadas por los programas de desarrollo potencien un impacto positivo. Paralelamente, en la década de 1990 se desmantelaban los organismos de control del estado de los mercados agropecuarios, que de alguna manera mejoraban las condiciones comerciales para los pequeños productores, como la Junta Nacional de Granos, Junta Nacional de Carnes y Junta Nacional de algodón; organismos relacionados con el control estatal de insumos y productos rurales como el Instituto de sanidad y calidad vegetal (IASCAV) y el instituto nacional de semillas (INASE); a lo que debemos agregar la finalización de coberturas médicas y de jubilación para los productores algodoneros pagados por la Caja de Subsidios para Familiares y Empleados de Comercio (CASFEC). Es decir, el estado no le ofrecía ventajas o buscaba aliviar los condicionantes económicos para el mejoramiento productivo de los pobres rurales, no intervenía ni regulaba los mercados buscando equidad en la inserción de los pequeños, le aumentaba la presión impositiva obligando a inscribirse como autónomos y pagar mensualmente su jubilación y obra social; a cambio le ofrecía un pequeño crédito y/o un subsidio para cambiar su situación económica.

- El manual operativo del PRODERNEA indicaba como requisitos para acceder al programa: *“trabajar una explotación de hasta 25 hectáreas de superficie total o una finca mayor que no supere las 25 ha de tierra apta”*, este requisito complicó la operatoria del programa en la provincia, también en Corrientes¹⁵ y Formosa; porque existen productores rurales pobres que poseen más superficie que la tolerada por el

14 “Los programas de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGPyA”. (1999) Serie estudios e investigaciones 1. Dirección de Desarrollo agropecuario. PROINDER. Buenos Aires.

15 Ver documento “Estrategia de salida”. PRODERNEA Corrientes y Formosa. Biblioteca virtual Ministerio de agricultura de la Nación. En www.minagri.gov.ar

programa. Las complicaciones con la ejecución del programa llegaron a un punto de hacerlo inoperable en las provincias, por ello en 2002 tuvo que ser drásticamente modificado y relanzado (Manzanal, M.;Nardi, M. 2005, pag.46). Lo ocurrido se explica por el hecho de que el diseño de la operatoria estuvo a cargo de consultores extranjeros, que extrapolaron la realidad de países de Centroamérica para fijar las características de los beneficiarios, luego fue ratificado y aprobado por el equipo en Buenos Aires sin la opinión de las provincias. Este fue, quizás, el episodio más grosero de esta modalidad de programas, aunque en la cotidianeidad de la ejecución de los programas el personal contratado se chocaba con complicaciones procedimentales, por el hecho de tratar de operacionalizar programas diseñados en forma genérica para realidades bien distintas entre provincia y provincia.

- La ejecución de los programas de desarrollo es compleja porque implica el traspaso de partidas de dinero desde organismos internacionales de crédito al gobierno nacional, luego a las provincias y luego a los beneficiarios; todos estos pasos de jurisdicción implican una serie de controles y procedimientos administrativos que demoran la operatoria. Era frecuente que los pagos a los asesores técnicos no tengan la periodicidad mensual, tal como se estipula por contrato, solían demorarse hasta 9 meses. Los desembolsos de dinero para los proyectos de los productores frecuentemente podrían demorarse un año, con lo cual los “beneficiarios” perdían el interés en la propuesta o descreían de los programas. Estas demoras se vinculan al denso entramado burocrático del diseño de los programas y la participación de tres instancias administrativas (internacional, nacional y provincial) por un lado; por otra parte algunas demandas de los equipos técnicos de Buenos Aires no toman en cuenta la realidad de las provincias. Como por ejemplo la exigencia a los “beneficiarios” de proyectos de presentar tres presupuestos, como paso previo a la adquisición de un bien, en el PROINDER por ejemplo. Sin embargo, en los pueblos del interior provincial no siempre hay 3 comercios donde comparar el precio de una herramienta, en muchos casos hay que trasladarse a la ciudad cabecera para dar con los comercios buscados. Lo cual sumaba gastos de traslados a los futuros “beneficiarios”. La modalidad de pedir tres presupuestos previo a los desembolsos de los proyectos se difundió a otros programas nacionales, como FOPAR o Manos a la obra, con lo cual en las ciudades importantes de la provincia se producía una gran concurrencia de productores rurales solicitando presupuestos en los comercios; la afluencia fue tal que en determinados momentos los comercios cobraban por hacer un presupuesto, luego si

la compra se concretaba en ese comercio, el pago por la realización del presupuesto se descontaba de la compra a modo de adelanto. Lo cual ponía de manifiesto las molestias de los comerciantes por realizar cientos de presupuestos y no vender proporcionalmente y también los inconvenientes de los “beneficiarios” de proyectos que debían realizar estos concursos de precios.

- En el reglamento operativo del PRODERNEA estipulaba la privatización de la cartera de créditos y la asistencia técnica; al finalizar el programa se indicaba pasar la cartera del crédito otorgado a los productores, que estaba en manos del gobierno provincial, a un banco privado; también al finalizar la operatoria la asistencia técnica debería ser costeadada por los productores. Hasta la finalización del PRODERNEA el recupero de los créditos no superaba el 30%, es decir el 70% de los productores estaba en mora con el programa; lo cual considerando que los créditos eran prendarios, la mayoría de los productores deberían haber sido embargados. Finalmente la cartera de crédito quedó dentro del Banco del Chaco y no se produjeron ejecuciones de las prendas. Así como también debido a la baja capacidad económica de los beneficiarios, al término del programa no pudieron hacerse cargo de la asistencia técnica.

Otra situación que complicaba la operatoria de los programas y reforzaba la dependencia de las provincia hacia Buenos Aires eran los plazos de vigencia de los mismos, pues estos no coinciden con los plazos del mandato de un gobierno; durante la ejecución se producen diferentes cambios de representantes provinciales con las correspondientes cambios de posturas políticas. Por ejemplo, el PPNEA se empezó a negociar con el BID y el FIDA en 1984 y comenzó su ejecución en 1990, el PRODERNEA inició su negociación en 1996 y en Chaco inició sus actividades en 2000, y la provincia termina de pagar la deuda en 2014. Paralelamente, la gobernación de Chaco cambio cuatro veces de partido político gobernante entre 1990 y 2007. En un caso un gobierno provincial estuvo al inicio de las gestiones del PPNEA, pero el gobierno sucesor al momento de ejecutarlo no lo hizo, por ello dicho programa se formalizó en Formosa, Corrientes y Misiones, pero no en Chaco.

Cada gobierno que asumía se encontraba con deudas contraídas por su antecesor y programas en marcha o por iniciar, lo cual subordinaba a la provincia a aceptar las imposiciones de Buenos Aires para concretar el programa o someterse a la operatoria en marcha y comprender sus mecanismos durante la ejecución del mismo.

Reflexiones Finales

Al analizar el legado de las políticas neoliberales pienso en la pérdida de la industria nacional, la dependencia nacional hacia los organismos internacionales de crédito, el sometimiento violento del movimiento obrero organizado del país, el desmantelamiento del antiguo estado de bienestar, por nombrar rápidamente algunas. Pero también pienso en la pérdida de calidad de gestión estatal y en el cambio de significado de algunos conceptos. Lo primero se vincula a la desaparición de organismos del estado, la superposición de acciones burocratizadas, que dificultan las soluciones más que aportarlas y a un deterioro del federalismo de gobierno.

En segundo lugar, el significado de conceptos tales como: “superar la pobreza rural” o “desarrollo rural”, ¿se puede superar la pobreza rural con un programa económico – político neoliberal? Comparando con las experiencias latinoamericanas de desarrollo rural integral, reformas agrarias o en nuestro país la colonización de la cuenca del Río Dulce en Santiago del estero y el Alto Valle del Río Negro, ¿Se considera desarrollo rural a la entrega de un subsidio y el retiro del estado en su función de regulador socio-económico?

Las preguntas que me hago, y en todo caso es para abrir el debate, es acerca de la lógica de los “programas de desarrollo rural” que en la actualidad se encuentran vigentes; pues en la década de 1990 estos tenían una coherencia dentro de un modelo económico neoliberal, ¿cuáles serían los objetivos de los actuales programas de desarrollo dentro del vigente modelo económico?

Fuentes

-Bühler, M. (2001) Manual de organización, estructura organizativa, misiones y funciones; manual de cargos. Unidad de Desarrollo Rural. PROINDER. Documento principal. En www.proinder.gov.ar

- Codutti, R. (2001) Sistematización de las Líneas de trabajo del Ministerio de la Producción. Entidad Provincial para el desarrollo agropecuario, EPDA.

- Duarte, F. (Coord.) y otros. (2006) “Antecedentes, actualidad y perspectivas del endeudamiento provincial”. Observatorio de Políticas Públicas. Jefatura de Gabinete de Ministros. En www.cag.jgm.gov.ar

- Estrategia de salida, PRODERNEA Chaco. 2005. Biblioteca virtual Ministerio de agricultura de la Nación.

- Informe de consultoría sobre los servicios técnicos en los programas de desarrollo rural de la SAGPyA (2005). Larrañaga, G. SAGPyA. Inédito.
- Informe de Monitoreo 1995. Programa Social Agropecuario. Chaco. Cerviño, P.
- Informe de Monitoreo 1997. Programa Social Agropecuario. Chaco. Cerviño, P; Saucedo, M.C.
- Informe de auditoría del PSA de la Auditoría General de la Nación (AGN). 2005.
- “Los programas de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGPyA”. Serie estudio e investigaciones. PROINDER. Dirección de desarrollo agropecuario. Bs. As. 2003

Bibliografía

BARSKY, O. (1990). Políticas agrarias en AmericaLatina . Ediciones Imago Mundi. Buenos Aires.

BASUALDO, E. (2006) Historia económica – las reformas estructurales y el plan de convertibilidad durante la década de los noventa. El auge y la crisis de la valorización financiera. Revista Realidad Económica. N°200. IADE. Buenos Aires.

HARVEY, D. (2007) Breve historia del neoliberalismo. Madrid. Editorial AKAL.

MANZANAL, M.(2000) Los Programas de Desarrollo Rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal). Revista EURE; v.26 n.78 Santiago de Chile. set. 2000.versión impresa ISSN 0250-7161

MANZANAL, M. NARDI, M.A. (2005) Modelos de Intervención de los Proyectos de desarrollo rural en Argentina a partir de 1995.Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales -PERT-Instituto de Geografía de la UBA. Informe Final de Consultoría.

PALOMINO, H. (2003) Los efectos de la apertura comercial sobre las relaciones laborales en Argentina. En NAFTA y Mercosur: procesos de apertura económica y trabajo. Biblioteca virtual CLACSO en:
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101108022222/6palomino.pdf>

PALOMINO, H. (2004) Trabajo y teoría social: conceptos clásicos y tendencias contemporáneas. Revista de Ciencias Sociales N°17. Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

SCHIAVONI, G. (2005) "El experto y el pueblo. La organización del desarrollo rural en Misiones (Arg.)", Revista Desarrollo Económico, N° 179, 435—454.

SOVERNA, S. (2004) "Políticas de desarrollo rural: situación actual y propuestas". Trabajo presentado en el II Congreso Nacional de Políticas Sociales. Mendoza.

VILAS, C. (2003) Descentralización de políticas públicas: Argentina en la década de 1990. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Dirección de Estudios e Información