

Los Programas de Desarrollo Rural y las “Comunidades Indígenas” en la provincia de Chaco, Argentina – 1990-2008

Roberto Muñoz

Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata – La Plata, Buenos Aires, Argentina.
e-mail: munozroberto8288@yahoo.com

Resumen

A partir de la década de 1980, en Argentina comienzan a implementarse desde el Estado nacional un conjunto de Programas de Desarrollo Rural (PDR) destinados a revertir el problema de la pobreza rural. Los mismos tuvieron como rasgo común el fomento de acciones de tipo productivo, fundamentalmente a través de la entrega de créditos o subsidios y asesoramiento técnico. La aplicación de algunos de estos programas estuvo restringida a aquellas regiones que concentraban los peores índices de pobreza dentro de su población rural. Resultaba claro el peso de las provincias del norte argentino en el conjunto de las situaciones de pobreza en el país, en tanto hacia la década de 1990, que concentraban más de la mitad de los pobres rurales del país. En este trabajo analizamos aquellos programas que contemplaban mecanismos específicos y diferenciados de aplicación para la población reconocida como indígena, y su incidencia dentro de las comunidades indígenas de la provincia de Chaco. Para ello, utilizamos informes de las propias instituciones a cargo de la implementación de los programas, documentos y evaluaciones de los organismos internacionales que los financiaban y complementamos esta información con entrevistas a informantes clave.

Palabras clave: Programas de desarrollo rural; comunidades indígenas; provincia de Chaco; Argentina

Os Programas de Desenvolvimento Rural e as “Comunidades Indígenas” na província de Chaco, Argentina – 1990-2008

Resumo

A partir da década de 1980, na Argentina, um conjunto de Programas de Desenvolvimento Rural (PDR) destinados a reverter o problema da pobreza rural começou a ser implementado a partir do Estado nacional. Tiveram como característica comum a promoção de ações produtivas, principalmente por meio da entrega de créditos ou subsídios e assessoria técnica. A aplicação de alguns desses programas foi restrita às regiões que concentravam as piores taxas de pobreza na população rural. Ficou claro o peso das províncias do norte da Argentina em todas as situações de pobreza no país, até a década de 1990, que concentravam mais da metade dos pobres rurais do país. Neste trabalho, analisamos os programas que contemplavam mecanismos de aplicação específicos e diferenciados para a população reconhecida como indígena e sua incidência nas comunidades indígenas da província de Chaco. Para isso, utilizamos relatórios das próprias instituições responsáveis pela implementação dos programas, documentos e avaliações das organizações internacionais que os financiaram e complementamos essas informações com entrevistas com informantes-chave.

Palavras-chave: Programas de desenvolvimento rural; comunidades indígenas; província de Chaco; Argentina.

The Rural Development Programs and the “Indigenous Communities” in the province of Chaco, Argentina – 1990-2010

Abstract

Beginning in the 1980s, in Argentina, a set of Rural Development Programs (RDPs) aimed at reversing the problem of rural poverty began to be implemented from the national State. They had as a common feature the promotion of productive actions, mainly through the delivery of credits or subsidies and technical advice. The application of some of these programs was restricted to those regions that concentrated the worst poverty rates within their rural population. It was clear the weight of the provinces of northern Argentina in all the situations of poverty in the country, as far as the 1990s, which concentrated more than half of the country's rural poor. In this work we analyze those programs that contemplated specific and differentiated mechanisms of application for the population recognized as indigenous, and their incidence within the indigenous communities of the province of Chaco. For this, we use reports from the institutions themselves in charge of the implementation of the programs, documents and evaluations of the international organizations that financed them and we complement this information with interviews with key informants.

Keywords: Rural development programs; Indigenous communities; Chaco province; Argentina

Introducción

A partir de la década de 1980, de manera incipiente, y más marcadamente desde los años noventa, en Argentina comienzan a implementarse desde el Estado nacional un conjunto de Programas de Desarrollo Rural (PDR) destinados a revertir el problema de la pobreza rural. Su rasgo común fue el fomento de acciones de tipo productivo, fundamentalmente a través de la entrega de créditos o subsidios y asesoramiento técnico. La aplicación de algunos de estos programas estuvo restringida a aquellas regiones que concentraban los peores índices de pobreza dentro de su población rural. Al respecto, nuestro país no cuenta con datos precisos que permitan ponderar la pobreza rural. Sin embargo, en base a la información censal se puede tener una aproximación parcial al fenómeno, con la medición de pobreza absoluta por referencia a Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). El censo de población de 1991 registraba 338.596 hogares con NBI en áreas rurales (lo que equivalía al 32,2% de los hogares rurales), que albergaban a algo más de medio millón de trabajadores activos de 14 años o más y a una población total de poco más de un millón y medio de personas (NEIMAN, 2000). En otras palabras, 1 de cada 3 personas que vivían en el medio rural tenían NBI. En ese marco, resultaba claro el peso de las regiones del Noroeste (NOA) y el Noreste argentino (NEA, región que integra a la provincia de Chaco) en el conjunto de las situaciones de pobreza en el país, en

tanto la primera concentraba casi un tercio de los pobres rurales y la segunda se acercaba al 29%. A su vez, en el interior de cada una de estas regiones, el porcentaje de hogares rurales con NBI ascendía al 51% en el NOA y llegaba casi al 48% en el NEA (MURMIS, 2001). Ante ese panorama, se ponen en marcha los PDR. El primer antecedente de este tipo en el país fue el Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores Agropecuarios del Noreste Argentino" (PPNEA), pero Chaco no fue incluida dentro de su área geográfica de cobertura. La negociación para lograr financiamiento para su implementación fue con el Fondo Interamericano de Desarrollo Agrícola (FIDA). Habiéndose iniciado las tratativas en 1984, culminaron con su aprobación en 1988. El costo total del programa ascendió a 25,6 millones de pesos y, según las fuentes oficiales, se benefició a 7.961 familias de pequeños productores de Corrientes, Formosa y Misiones. Además del aporte del FIDA, también contó con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de las tres provincias participantes (Dirección de Desarrollo Agropecuario, 2003). Ya en década de 1990, surgen, entre otros, el Programa de Desarrollo Rural del Nordeste Argentino (PRODERNEA) y el del Noroeste Argentino (PRODERNOA). Por su parte, los más relevantes por su alcance nacional, fueron el Programa Social Agropecuario (PSA) surgido en 1993 y, como continuación del mismo desde 1998, el Programa para el Desarrollo de Iniciativas Rurales (PROINDER). Entre 1990 y 2011 pueden identificarse 17 programas que, en diferentes momentos, coexistieron brindando algún tipo de asistencia para el desarrollo de "pequeños y medianos productores" y población rural pobre: bajo la responsabilidad del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), los programas Minifundio, Prohuerta, Cambio Rural, Profam; bajo la ex Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA), los ya nombrados PSA, PROINDER, PRODERNEA y PRODERNOA, a los que hay que agregar el Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA), Ley Caprina, Ley Ovina, Programa de Reconversión de Áreas Tabacaleras (PRAT), Programa de Servicios Agropecuarios (PROSAP), Proyecto Forestal de Desarrollo o Componente de Apoyo a Pequeños Productores para la Conservación Ambiental (CAPPICA), Ley de Bosques 25.080, Plan de Apoyo a Pequeños y Medianos Productores (PAPyMP); y en el ámbito de la Secretaría de Pequeña y Mediana Industria (SEPyME), el Programa de Desarrollo Regional (LATTUADA, NOGUEIRA y URCOLA 2012). Se trata, al menos formalmente, de una amplia batería de programas que involucra a una porción considerable de la población rural argentina. Manzanal y Schneider (2011) indican que los mismos no surgieron como respuesta a las demandas de organizaciones de productores sino que fueron promocionados desde el Estado nacional y, en particular, desde los organismos de financiamiento internacional, (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola –FIDA- y el Banco

Mundial). Precisamente, es en este período que la Argentina comienza a ser incluida dentro del conjunto de naciones alcanzadas por los programas de estos organismos que orientan fondos para atender a la población rural “vulnerable”. A diferencia de los programas ejecutados en la década de 1960 -planes de colonización donde el centro de interés era la inserción y el desarrollo capitalista de los beneficiarios-, estos PDR son destinados a mitigar el problema de la pobreza en los espacios rurales. Mientras que los primeros iban dirigidos fundamentalmente a productores con mayor grado de capitalización, estos últimos se focalizan en “las familias más postergadas del sector rural” (MANZANAL, 2000). Los objetivos explícitos de los mismos buscaban sostener la subsistencia de la población en esos ámbitos, incrementar sus ingresos disponibles, mejorar la producción predial, así como también promover la organización y la participación de los beneficiarios involucrados, a través de ONG, cooperativas y entidades similares de la sociedad civil. Como señalan Manzanal, Neiman y Lattuada (2006), estos PDR fueron implementados de manera descentralizada (a través de los gobiernos provinciales) y desconcentrada (a través de estructuras nacionales paralelas a los gobiernos provinciales localizadas en las provincias y municipios). Pero además, en varios casos se tercerizó la asistencia técnica y organizativa por medio de ONG u otras organizaciones locales, tales como iglesias, escuelas y organizaciones de base que comenzaron a surgir en esos años. De esta manera, algunos autores indican el surgimiento de un nuevo paradigma de desarrollo rural que posibilitó “la consolidación de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil a nivel territorial, y su articulación con lo público a nivel local como clave de los procesos de desarrollo rural.” (LATTUADA, NOGUEIRA y URCOLA, op. cit., p.5)

Cabe destacar la continuidad en el largo plazo de estos programas, por encima de los cambios de gobierno. Existe una vasta bibliografía que comparte la perspectiva de que durante la década de 1990 asistimos a la “retirada” del Estado, bajo gobiernos neoliberales y que dicha tendencia se habría revertido con el cambio de siglo y la instalación de gobiernos de corte populista. En la mayoría de los autores, sin embargo, se trata más bien como un presupuesto de la investigación que como objeto de la misma. El análisis de estos programas de desarrollo rural también puede aportar en el sentido de poner en cuestión esta caracterización. Los PDR son un ejemplo de la importancia que ha cobrado la política asistencial en la reproducción de la vida, expresada en el constante incremento de la cantidad de personas asistidas y en el crecimiento permanente del gasto público social. En oposición al discurso de la retirada del Estado se observa una creciente estatización de la vida, como tendencia general de todo nuestro período.

Teniendo en cuenta estos lineamientos generales, en este trabajo analizamos aquellos programas de la Comisión de Desarrollo Rural de la ex Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (SAGPyA) que contemplaban mecanismos específicos y diferenciados de aplicación para la población reconocida como indígena. A nivel nacional, nos referimos al PSA y, como su continuación, el PROINDER y, a nivel regional, con impacto sobre la población indígena de la provincia de Chaco, el PRODERNEA. Nos interesa balancear la incidencia de estos programas en el estímulo a la reproducción social autónoma y ajustada a "pautas organizativas tradicionales" que serían propias de las comunidades indígenas rurales, tal como lo expresa la legislación indigenista nacional y provincial. Para ello, revisaremos los informes de las propias instituciones a cargo de la implementación de los programas, documentos y evaluaciones de los organismos internacionales que los financiaban y entidades estatales de control. Dentro de éstas últimas, nos han resultado de especial relevancia para nuestro análisis los informes realizados por la Auditoría General de la Nación (AGN), dado que incluyen abundante información de primera mano construido en base a entrevistas a los beneficiarios de los PDR. Se trata del organismo, con rango constitucional y autonomía funcional, que asiste técnicamente al Congreso de la Nación Argentina en el control del estado de las cuentas del sector público, el desempeño de la Administración Pública Nacional y la situación de la hacienda pública. Con esas funciones, ha realizado evaluaciones de algunos de los PDR que abordamos en este artículo. Además, complementamos esta información con entrevistas a informantes clave que hemos realizado en nuestro trabajo de campo en la provincia de Chaco durante 2016. En particular, han sido de especial importancia los testimonios de empleados de las delegaciones de la Secretaría de Agricultura Familiar ubicadas en algunas localidades del norte de dicha provincia, quienes generalmente son los responsables últimos de la aplicación de los programas de desarrollo rural en el terreno.

El Programa Social Alimentario (PSA)

El Programa Social Agropecuario fue creado en abril de 1993, dentro del ámbito de la SAGPyA, con la pretensión de ser "la aplicación agropecuaria" del "Plan Social", que se estaba instalando en otras dependencias del Estado.¹ Se trataba de una "propuesta de promoción

¹ En 1993 el gobierno peronista de Carlos S. Menem anuncia lo que se denominó un "Plan Social". El mismo implicaba el agrupamiento de acciones provenientes de distintas áreas de gobierno con muy diferente grado de complejización e impacto que no sólo estaban dirigidas a la lucha contra la pobreza. Dentro de las proposiciones del Plan podían encontrarse, por lo tanto, desde acciones para la Asistencia Materno-Infantil, la creación de Centros Comunitarios, la Conformación de Polos Productivos dirigidos a grupos-meta específicos (jóvenes, aborígenes, discapacitados), obras de infraestructura y equipamiento a nivel Municipal, Programas de mejoramiento de la calidad,

dirigida a los pequeños productores minifundistas de todo el país, tendiente a superar las restricciones financieras, productivas y sociales para que, a través de una estrategia grupal, puedan lograr una inserción social más plena y equitativa. Con esa perspectiva, su población objetivo se calculó en 159.712 familias, cifra basada en la estimación de “productores minifundistas” a partir de los datos brindados por el Censo Nacional Agropecuario de 1988. El Programa no establecía una población-meta a atender sino que la misma se determinaba anualmente en función de los recursos presupuestarios autorizados. Su campo de acción era el conjunto de las provincias, con las excepciones de Santa Cruz y Tierra del Fuego debido al reducido número de población objetivo. Los denominados minifundistas, potenciales beneficiarios, quedaban delimitados bajo los siguientes criterios: trabajo directo del productor en la explotación; vivienda permanente en el predio; ausencia de trabajo asalariado permanente y contratación de mano de obra transitoria sólo en los momentos pico de trabajo; ingresos extra-prediales provenientes del trabajo transitorio o la elaboración artesanal que no superen el salario del peón rural; ingresos provenientes de la explotación no superior al valor mensual de dos salarios de peón rural, y nivel de capital fijo no superior a los \$20.000 (equivalente al valor de un tractor de 70-80 HP parcialmente amortizado en 1993). Excepcionalmente, se contemplaba la inclusión de productores que tuvieran una ocupación remunerada permanente que no superara el tope establecido y de productores que no residieran en la explotación. En síntesis, el PSA incluía dentro de su universo de acción a sectores de la pequeña burguesía rural y/o semiproletarios.

Con dichos criterios, que implicaban, por un lado, fijar un piso que dejaba fuera de su alcance a los grupos que basaban su reproducción fundamentalmente en el trabajo extra-predial y, por otro, un techo para los “productores familiares capitalizados”, los objetivos generales perseguidos por el PSA eran: a) Contribuir, mediante la asistencia técnica, financiera y la capacitación, al mejoramiento de las actividades productivas y los niveles de ingreso de los productores minifundistas; b) Generar un espacio de participación que facilite la organización de los productores minifundistas, a fin de que puedan asumir su propia representación y desarrollar su capacidad de gestión; c) Promover la participación organizada de los pequeños productores en las decisiones de políticas, programas y proyectos a nivel local, provincial y nacional. De esta manera, el programa no solo pretendía financiar emprendimientos productivos sino también estimular la organización político-social de su población objetivo alrededor de sus

proyectos.² Éstos debían ser presentados para su evaluación por los propios aspirantes al financiamiento y el número mínimo de familias integrantes de un proyecto debía ser de seis, salvo en la región patagónica, donde esa condición se reducía a cuatro. A su vez, se establecía una segmentación dentro de sus beneficiarios. Para aquellos “productores” con alguna capacidad de acumulación, se perseguía intensificar y diversificar su producción y facilitar su colocación en los mercados. En cambio, para los “productores más pobres”, su intervención tendía al fortalecimiento de actividades de autoconsumo. Dentro de estos últimos, se concentraban en particular los beneficiarios indígenas. En efecto, el PSA ha tenido una importante cantidad de convenios firmados con otras dependencias del Estado, entre ellas el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). Se trata de un convenio de colaboración para el desarrollo de las comunidades indígenas firmado en 1997. Sin embargo, no hemos encontrado información oficial disponible que dé cuenta y pondere la incidencia del PSA en ellas.

La asistencia financiera del PSA –cuya fuente provenía, a diferencia de los otros dos programas que veremos más abajo, únicamente de los aportes del Tesoro Nacional- consistía en créditos reembolsables que se acordaban con los diferentes grupos de minifundistas que presentaban proyectos para acceder a ellos. El plazo de devolución dependía del destino de los fondos (para capital de trabajo o inversión) y de los ciclos productivos de las actividades involucradas. En el caso de los préstamos para actividades de autoconsumo, podían ser devueltos con la entrega de productos a organizaciones de la comunidad (escuelas, hospitales, asilos, etc.), mientras que las otras líneas de financiamiento solo permitían su retorno en forma dineraria.

La puesta en práctica del PSA se llevaba adelante con una estructura organizativa compuesta por una Unidad Técnica de Coordinación Nacional (UTCN), que a su vez era asesorada por una Comisión Coordinadora Nacional en aspectos técnicos e institucionales, y por un Consejo Asesor, encargado de la formulación de los lineamientos y criterios operacionales del programa. Eran parte de la Comisión cuatro ONG, entre ellas, el Instituto de Cultura Popular, de raigambre católica, que como describimos en otro trabajo (AUTOR, 2018) tuvo rol protagónico en la organización y movilización de la denominada población indígena durante el proceso de elaboración y sanción de la ley indigenista chaqueña en la década del 80. Ahora la encontramos activando dentro de la propia estructura estatal en relación a los lineamientos de las políticas públicas destinadas a la población rural. Por último, el organigrama

² Quizá el ejemplo sobresaliente de este proceso sea una de las fracciones del Movimiento Campesino de Santiago del Estero (Mocase). La implicación de parte de los miembros de esta organización en el entramado del PSA, supuso la ruptura del movimiento hacia principios de la década del 2000 y la conformación de dos tendencias: el Mocase-PSA, involucrado en los proyectos del programa estatal y afiliado a la Federación Agraria Argentina, y el Mocase-Vía Campesina, inicialmente de corte más autonomista (DESALVO, 2013).

institucional del PSA se completaba con una Unidad Provincial, integrada en cada jurisdicción por un Coordinador provincial, acompañado por dos representantes de las Organizaciones de Pequeños Productores; dos representantes de los beneficiarios; un representante de ONG; un representante del INTA y un representante del Ministerio de la Producción de la provincia. De acuerdo a lo establecido en el Manual Operativo del PSA, la duración de los mandatos era de dos años. En cuanto a las ONG, se aplica el mismo criterio y en el caso de Chaco rotaban en el cargo las siguientes: Centro de Investigación, Promoción Educativa y Social (CIPES), Instituto de Cultura Popular (INCUPO) e Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana (INDES). Respecto a los Organismos Oficiales, tales como el INTA o el Ministerio de la Producción de la provincia debían ratificar las designaciones de sus representantes en el mismo período. Dado el carácter descentralizado del PSA, era la Unidad Provincial quien instrumentaba los criterios de focalización a nivel de departamentos, evaluaba y aprobaba los proyectos productivos, planificaba las actividades y decidía los temas a los que se le daría prioridad en los planes de capacitación, dentro de cada jurisdicción. La distribución nacional de los fondos del PSA para cada provincia se fijaba en base a la proporción de “minifundistas” en cada una de ellas, siguiendo las cifras del CNA de 1988. De tal manera, dada las características de la estructura agraria argentina, se priorizaron las regiones NEA y NOA. Tal es así que las provincias que desde comienzos del Programa exhibieron mayores porcentajes de emprendimientos productivos financiados por aquél fueron: Corrientes (13,68%), Jujuy (7,42%), Santiago del Estero (7,36%), Misiones (7,34%). Con respecto a los que se encontraban vigentes al 30 de setiembre de 2003, se destacaban en primer lugar Chaco (10,82%), seguido por La Rioja (9,44%), Santiago del Estero (7,97%) y Salta (7,88%).

En la provincia de Chaco, desde el lanzamiento del PSA en 1993 hasta 2003, hubo 1947 beneficiarios directos, lo que equivalía al 22,8% de la población objetivo a nivel nacional. El 34% de los emprendimientos productivos financiados en la provincia se concentraron en los departamentos de General Güemes, Maipú y Quitilipi, representando al 24.5% del total de beneficiarios existentes en Chaco. En Quitilipi, los beneficiarios fueron, principalmente, pobladores indígenas habitantes de la Colonia Aborígen Chaco (ex Napalpí). Asentados sobre 20 mil hectáreas de tierras fiscales, cada una de estas familias tiene su vivienda en una parcela de 50 x 70 mts., y a su vez cuentan con extensiones de uso comunitario para desarrollar actividades de autoconsumo. Allí, se pusieron en funcionamiento cinco emprendimientos productivos con financiamiento del PSA a partir de 1998, cinco años después de lanzado el programa. Cada uno de estos emprendimientos estaba integrado por siete familias tobas, con

un promedio de 5 hijos por familia. Un trabajo de campo realizado por la AGN allí en 2002, en el marco del informe ya citado de auditoría del PSA, señala que:

El tipo de EPA [emprendimiento productivo asociativo] recibido por estos grupos, en base a lo establecido en el Manual Operativo debería catalogarse como tradicional pero, para estos grupos de beneficiarios en particular, es innovador ya que los aborígenes nunca habían tenido animales, la mayoría tenía una huerta en su parcela donde cultivaban maíz, batata, mandioca y algunos frutales como pomelo o sandías, y todos se dedicaban al cultivo de algodón (AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN, 2005, p. 38)

Precisamente, junto a las actividades de autoconsumo, los proyectos aprobados giraron alrededor de la cría de ganado menor. La información recabada en entrevistas directas a estos beneficiarios, indica que en el 100% de los casos la venta de los animales a través del PSA se convirtió en su principal fuente de ingresos, mientras que con las huertas cubrían parte de su alimentación. No obstante, el informe agrega que los mismos entrevistados en su totalidad afirmaron:

la necesidad de salir a hacer trabajos extra-prediales porque sus ingresos no alcanzan para cubrir las necesidades de la familia, todos están esperando la época de cosecha o algún otro trabajo que puedan desarrollar para obtener dinero extra a fin de cubrir el resto de sus necesidades (médicos, medicamentos, productos manufacturados, etc.). (Ibid., p. 41)

En este sentido, los emprendimientos productivos financiados a través del PSA en Colonia Aborigen permitieron a su población cubrir muy parcialmente sus necesidades en los momentos que quedaban desocupados. Uno de los entrevistados declaraba: "nos manejamos más a través del trueque entre nosotros que tenemos cosas diferentes, o nos juntamos entre uno o dos y vamos al pueblo a comprar las cosas que necesitamos como aspirinas, etc." (Ibid., p. 42).

Por último, digamos que el PSA, considerado originalmente como de ejecución temporal y destinado a asistir a "pequeños productores" para combatir la pobreza rural, con el paso del tiempo se instituyó en política social de larga duración al punto tal de pasar de ser un programa para constituirse en Subsecretaría de Agricultura Familiar en el año 2008.

El Proyecto de Alivio a la Pobreza e Iniciativas de Desarrollo Rural (PROINDER)

El Proyecto de Alivio a la Pobreza e Iniciativas de Desarrollo Rural (PROINDER) comienza a implementarse en 1998 con fondos que provenían en un 75% del Banco

Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF, BM) y el 25% restante del Estado Nacional.³ Inicialmente iba a tener una duración prevista en cinco años, pero fue prorrogada su vigencia en varias oportunidades, hasta llegar a diciembre de 2007 y luego ser relanzado en 2009 (PROINDER Adicional) hasta junio de 2011. Venía a dar continuidad al PSA y, en efecto, la estructura de este último pasó a funcionar como el brazo ejecutor del 85% de los fondos del PROINDER -a través del Subcomponente “Apoyo a la Iniciativas Rurales” (AIR)- que iban destinados para financiar la inversión predial o infraestructura comunitaria. Como indica WEINBERG (2013) “si bien se los presenta como dos programas distintos, y el origen de su financiamiento también lo era, lo cierto es que su ejecución estaba a cargo de la misma gente, dentro de la misma estructura” (p. 88). A su vez, la población objetivo del PROINDER recupera los criterios establecidos por el PSA y los amplía, al incorporar entre sus beneficiarios a trabajadores rurales sin tierras, pobladores rurales no agrarios con NBI y, de manera explícita a la población indígena con residencia rural. Precisamente, a nivel nacional el Proyecto se destinaba a:

22.000 familias de productores y pobladores rurales pobres vinculados a la actividad agropecuaria nucleadas en grupos. Se apunta al estrato más descapitalizado de la agricultura familiar, así como a los jefes de hogares rurales agrarios indígenas, los jefes de hogares asalariados agrarios pobres y hogares pobres no agrarios, existiendo una discriminación positiva hacia los grupos vulnerables (...) Considerando las difíciles condiciones de inserción de las familias destinatarias del Proyecto, los fondos transferidos en forma directa a los beneficiarios constituyen aportes no reintegrables (PROINDER, 2009, T.1, p. 8).

Al comparar los requisitos para aplicar al PSA y los que incorpora el PROINDER, se podría considerar que las modificaciones estarían reflejando la intensificación del proceso de pauperización y proletarización que experimenta el componente pequeñoburgues dentro de la figura de “pequeño productor”, al punto de asemejarse sus condiciones de vida a la de los obreros transitorios. No es un proceso lineal y sigue vigente la posibilidad de explotar fuerza de trabajo temporal. De todas formas, las características fijadas por el PROINDER marcan la inviabilidad de esas explotaciones agropecuarias para sostenerse como espacios de acumulación, reduciéndose cada vez más su función a ser el lugar de vivienda de la familia en la que se pueden realizar tareas de autoconsumo. En ese sentido, es sintomático que mientras el PSA asistía a las familias con créditos, con la pretensión de encarar proyectos que tengan la

³ El Banco Mundial (BIRF) fue el organismo cofinanciador. El Convenio de Préstamo BIRF 4212 AR aportó USD 100 millones para el financiamiento de la primera etapa y el BIRF 7478 AR USD 45 millones al PROINDER Adicional. USD 25 millones del primer préstamo fueron destinados a la emergencia agropecuaria de 1998. (<http://www.ucar.gob.ar/index.php/proinder>)

potencialidad de ser autosustentables, el PROINDER, en cambio, evoluciona en un sentido estrictamente asistencial, al brindar financiamiento bajo la forma de subsidios no reembolsables.

De todas formas, el PROINDER no tuvo aplicación concreta en el caso de la población clasificada como indígena de la provincia de Chaco, para no superponer su accionar con el PRODERNEA, que describiremos más abajo. Lo que nos interesa recuperar para nuestro trabajo es la serie de documentos elaborados dentro del marco de este Proyecto referidos a la población indígena en Argentina. Por fuera de los fondos para financiar emprendimientos productivos y brindar asesoramiento técnico y capacitación, uno de los componentes del PROINDER incluía la realización de estudios de apoyo para el fortalecimiento técnico de los beneficiarios y las instituciones involucradas, que permitieran generar elementos de análisis para reajustar la marcha del mismo. De esta manera, el PROINDER promovió la realización de trabajos a cargo de académicos y especialistas que analizaban distintos tópicos de la "cuestión rural" en Argentina –entre otros, la problemática indígena-, a tal punto que el Ministerio de Agroindustria destaca en su web oficial que los documentos sobre desarrollo rural elaborados en el marco de este programa conforman una de las colecciones más relevantes en esa materia producidas por este organismo. Debido a que el PROINDER se propuso dar un tratamiento diferencial a la población identificada como indígena con residencia rural, por considerar que debía afrontar dificultades adicionales en relación al resto de los hogares pobres "con actividad agropecuaria", se realizaron una serie de informes que analizaban de manera exhaustiva diversos aspectos de la temática, poniendo el foco en las actividades productivas en la que estos sujetos estarían insertos. Estos informes servirían de insumo para ajustar de la manera más adecuada el Programa a las necesidades de esta población específica, al mismo tiempo que se constituía en un acervo de conocimientos sobre la materia para la práctica estatal en general. Es así que en 2002 se elabora el documento *Los pueblos indígenas en Argentina. Informe de actualización del año 2002* (GOLLUSCIO, 2008), con la intención de capacitar a los técnicos que debían trabajar con las comunidades. El objetivo general era "presentar algunos aspectos de la situación demográfica, socioeconómica y sociocultural actual de los pueblos indígenas que viven en nuestro país" (Ibid., p. 7). Nos interesa detenernos en la caracterización "socioeconómica" de estos sujetos. El informe describe, desagregado por etnia, las inserciones laborales de los llamados indígenas a nivel nacional. En lo que respecta a la región chaqueña, se señala para el caso de los tobas, un fuerte proceso migratorio: "La migración se relaciona con la falta de recursos naturales y de trabajo, por ejemplo, la crisis del algodón, cosecha en la cual los tobas -junto con los wichi y pilagás- participaban todos los años." (Ibid., p. 15). Por su parte, se sostiene que los que todavía viven en comunidades rurales, mantienen prácticas de

caza y recolección, pero de todas formas “la mayor parte intenta trabajar también como peones de ingenio, obrajes o aserraderos” (Ibid., loc. cit).

En el caso de los “wichi”, Golluscio indica, por un lado, que también mantienen sus prácticas de caza, pesca y recolección y a su vez que habría algunas experiencias de desarrollo agrícola con diversa suerte. Por otro, “son también peones de desmonte, obrajes, ingenios, algodonaes (si hay). Las mujeres hacen artesanías en fibras tejidas; los hombres, en maderas dura y alfarería” (Ibid., p. 17). Por último, los mocovíes “trabajan a destajo como peones de obrajes madereros, estancias o quintas y como cosecheros temporarios. Muchas mujeres son empleadas domésticas. Algunos pocos trabajan en cerámica” (Ibid., loc. cit).

En términos generales, el informe resalta que en conjunto estas poblaciones carecen de agua potable, electricidad y vivienda digna. También hay serias deficiencias en cuanto a infraestructura vial, comunicación y acceso a la salud. Destaca que la falta de empleo es generalizada y el crecimiento de la desocupación adquiere un ritmo alarmante.

Ocho años después, en 2010, se elabora un segundo documento en el marco del PROINDER, *La cuestión indígena en la Argentina* (CERVERA NOVO, 2010). Se trataba de un estudio de actualización en el marco del Componente Fortalecimiento Institucional del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER Adicional). El mismo pretendía:

profundizar el conocimiento sobre la población indígena para identificar líneas de intervención que permitan mejorar las condiciones de ingresos y de vida de este grupo social, uno de los estratos de la población rural donde la incidencia de la pobreza y el déficit en el acceso a los servicios sociales son más marcados (Ibid., p. 5).

Con ese propósito, se va a focalizar en especial en la situación productiva, según regiones, de los asentamientos de población indígena rural. A pesar de que ya había transcurrido más de una década de la puesta en funcionamiento del Programa, para el caso de los indígenas, el PROINDER manifestaba no contar un diagnóstico y líneas definidas de intervención. A su vez, del informe se desprende que tampoco se había avanzado en la recopilación de información empírica propia: “si en los aspectos demográficos existe, tal como lo hemos observado, una notable escasez de información, cuando se trata de la situación productiva y ambiental la cuestión empeora aún más” (CERVERA NOVO, op. cit., p. 19). Para saldar este vacío, el trabajo se va a sostener teórica y empíricamente en los estudios antropológicos realizados por dos equipos de investigación de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires:

Utilizaremos aquí la experiencia de investigación y el desarrollo conceptual generado en la cátedra Antropología Económica de la carrera de Ciencias Antropológicas cuya titularidad está a cargo del Dr. Héctor Hugo Trincherro, como así también a algunos desarrollos sostenidos en el Seminario de Antropología Rural de la misma carrera a cargo del Dr. Alejandro Balazote (Ibid., p. 19).

Con ese marco, el documento sugiere –para la elaboración de políticas públicas- la necesidad de avanzar en el estudio de “las modalidades de producción y reproducción económica y social de unidades familiares y comunidades indígenas” (Ibid., p. 8). Esto a pesar de que en el informe se reconoce que:

los pobladores originarios son trabajadores rurales, transitorios y/o estacionales, cuyos bajos salarios se explican en gran parte porque la reproducción de su fuerza de trabajo en la época de no empleo en los emprendimientos agrícolas capitalistas regionales está garantizada por el esfuerzo productivo doméstico comunitario y, como ese esfuerzo doméstico comunitario está sujeto a una serie de constricciones (que es necesario analizar en cada caso) necesitan complementar sus ingresos con el empleo estacional o eventualmente con el empleo estatal (Ibid., p. 61).

Dicho esto, el informe no presenta mayores elementos que justifiquen una diferenciación, en términos de formas de reproducción social, de los llamados indígenas del resto de la clase obrera argentina, salvo por el hecho de que la legislación nacional e internacional así lo dispone. Si bien en ambos informes se reconoce la proletarización de esta población desde por lo menos principios del siglo XX, se insiste en su carácter peculiar, forzando la “diferencia cultural”. GOLLUSCIO (op. cit.) llega a plantear que la penetración de la televisión en las comunidades wichi podría tener consecuencias difíciles de medir:

En ese sentido, hasta el Impenetrable está dejando de serlo. Un niño wichi de El Sauzalito (Chaco), monolingüe e hijo de madre monolingüe, está expuesto actualmente al video y a la televisión, por ejemplo. Los rápidos e irreversibles cambios que producirá la sola introducción de una antena parabólica en el pueblo no han sido previstos” (GOLLUSCIO, op. cit., p. 17).

Cervera Novo, por su parte, le otorga al proceso histórico que implicó la destrucción de la economía indígena y el avance de las relaciones capitalistas, un carácter “ancestral”. Refiriéndose al mecanismo de reclutamiento de fuerza de trabajo a través de contratistas, sugiere que:

Estas prácticas también pueden ser consideradas “ancestrales” ya que el Gran Chaco ha sido desde épocas coloniales un gran reservorio de mano de obra (por ejemplo para trabajos en las minas del Potosí, entre otros) y también que los pobladores indígenas del Chaco centro-occidental (en Argentina)

constituyeron la principal fuerza de trabajo en los ingenios azucareros, cuando la expansión de estos, en las primeras décadas del siglo XX (CERVERA NOVO, op. cit., p. 22).

El Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Nordeste Argentino (PRODERNEA)

El Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Nordeste Argentino (PRODERNEA) se inició en 1999 y se extendió su ejecución hasta 2007. En términos generales, como el resto de los PDR nacionales ya reseñados, el propósito de este programa fue contribuir a la superación de las condiciones que generan la pobreza rural, a través del aumento sostenible del ingreso y de la capacidad de autogestión, potenciando las capacidades productivas de los recursos humanos y naturales de pobladores rurales. De la misma manera, su puesta en funcionamiento fue descentralizada, con la ex SAGPyA, a través de su Unidad Nacional de Coordinación, como el organismo responsable de la dirección y con los Ministerios de la Producción o de Asuntos Agrarios –a través de sendas unidades provinciales de ejecución–, como los responsables de la administración y operación en cada una de las provincias. El ámbito de implementación fueron las provincias de Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones, pero las mismas fueron incorporándose en distintos momentos. Chaco comenzó a participar del PRODERNEA recién en 2002. Uno de los elementos característicos del PRODERNEA fue que incluyó dentro de sus componentes⁴ el “Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes” (FACA) –que se distinguía del resto de sus componentes por el hecho de que los fondos otorgados a estos beneficiarios eran no reembolsables–, con el que se pretendía, según sus objetivos originales, “apoyar el desarrollo auto sostenido de los pueblos indígenas de la región” y luego, tras una reformulación del proyecto en 2002, “contribuir a la mejoría de las condiciones de vida y a la conservación de los valores culturales de las etnias aborígenes y contribuir a mantener y reforzar el dominio sobre sus territorios y sus recursos” (FIDA, 2009, p. 10). Sin contar con datos censales certeros, se estimaba en el proyecto original la existencia de 62.000 indígenas en la región, distribuidos en 170 comunidades: 30.000 en Formosa, 28.500 en Chaco y 3.500 en Misiones. A continuación analizaremos en detalle las características y funcionamiento del PRODERNEA, precisamente por su incidencia sobre la población indígena de Chaco.

⁴ El proyecto contó con cuatro componentes principales: 1) Servicios Técnicos de Apoyo a la Producción; 2) Servicios Financieros de Apoyo a la Producción; 3) Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes (FACA); 4) Organización y Administración del Proyecto.

La población-objetivo del proyecto a nivel de toda la región se estimó en 53 mil familias, incluyendo 10.550 familias indígenas. Los criterios utilizados para delimitarla fueron los siguientes: i) explotaciones de hasta 25 hectáreas y con ingresos netos que no superen los USD 2 500 anuales por familia; ii) colonos con títulos regularizados con lotes de menos de 25 hectáreas, que estén localizados en tierras que constituyen nuevas fronteras agrícolas de las provincias; y, iii) comunidades aborígenes.

Al igual que el PROINDER, la mayor parte de los fondos provenían de organismos internacionales de financiamiento. En el diseño original el costo total del PRODERNEA fue estimado en USD 36,4 millones. De esa cantidad, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) aportaría aproximadamente USD 16,5 millones. Otros USD 8,3 millones provendrían del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mientras que un total de USD 11 millones serían aportados por los Gobiernos Provinciales (Chaco USD 1,7 millones; Corrientes USD 3,2 millones; Formosa USD 2,7 millones; Misiones USD 3,4 millones) y USD 0,6 millones por la SAGPyA. No obstante, el costo total real del proyecto al cierre el 31 de diciembre de 2007 se redujo a USD 20,4 millones (FIDA, 2010) y el 75% de ese monto se ejecutó entre 2003 y 2007. La reducción de la partida inicial se explica, fundamentalmente, porque la parte del financiamiento que iba a cubrir el BID fue desviada, a pedido del gobierno argentino, para paliar emergencias sociales en el contexto de la crisis del 2001.

Tabla 1: Costos por categorías y componentes del PRODERNEA ejecutado (en miles de USD).

| | Servicios Financieros | Servicios Técnicos | FACA | Organización y administración | TOTAL | % del TOTAL |
|--|--------------------------|-----------------------|------|-------------------------------------|-------|----------------|
| Unidad Nacional de Coordinación | .... | .... | .... | 2230 | 2230 | 10,9 |
| Unidad Provincial de Ejecución | .... | .... | .... | 2700 | 2700 | 13,2 |
| Vehículos, máquinas y equipos | .... | 269 | .... | 133 | 402 | 1,9 |
| Servicios técnicos | .... | 5294 | .... | .... | 5294 | 26 |
| Fondo de Desarrollo | 6958 | .... | .... | .... | 6958 | 34,2 |
| Costos servicios financieros | 192 | .... | .... | .... | 192 | 0,9 |

| | | | | | | |
|-----------------------|------|------|------|------|-------|-----|
| FACA | .... | .... | 1670 | .... | 1670 | 8,2 |
| Sin asignación | 6 | .... | .... | 890 | 896 | 4,4 |
| TOTAL | 7156 | 5563 | 1670 | 5943 | 20343 | 100 |

Fuente: FIDA, 2009

Del Tabla 1 se desprende que solo el 8% de los fondos del Proyecto se destinaron al FACA (USD 1,67 millones) -revelando la importancia secundaria asignada el componente en relación a los otros objetivos del proyecto-, mientras que los servicios financieros representaron el 35% del presupuesto, los servicios técnicos el 27% y la organización y administración del programa insumieron casi el 30% de los fondos disponibles.

Con esa distribución, la población alcanzada de manera directa por el proyecto fue de 11.072 beneficiarios, de los cuales 5890 eran indígenas. A su vez, el 36% de los beneficiarios del componente FACA se incorporaron recién en el último año de ejecución (Tabla 2). Además, como el resto de los PDR, también el PRODERNEA requería de sus beneficiarios que se organicen en grupos para acceder a los subsidios. Así, a lo largo de los ocho años que estuvo vigente este programa se organizaron 520 grupos –con un promedio de siete integrantes por grupo–, y solo 15 de ellos eran organizaciones ya constituidas antes de aplicar para el programa. Particularmente, en el componente FACA los 5890 beneficiarios aborígenes se organizaron en 85 grupos de tamaño significativamente mayor –promedio de 69 beneficiarios por grupo–.

Tabla 2: Ritmo de incorporación de beneficiarios al PRODERNEA - 1999-2007

| Año | Beneficiarios criollos de Crédito y Asistencia Técnica (1) | Beneficiarios de Capacitación (exclusivamente) | Beneficiarios Aborígenes (2) | Subtotal (1) + (2) |
|------------------|---|---|-------------------------------------|---------------------------|
| 1999-2002 | 578 | 1424 | 709 | 1287 |
| 2003 | 174 | 481 | 1036 | 1210 |
| 2004 | 746 | 1682 | 442 | 1188 |
| 2005 | 964 | 4744 | 1054 | 2018 |
| 2006 | 1244 | 6657 | 539 | 1783 |
| 2007 | 171 | 741 | 2110 | 2281 |
| TOTAL | 3456* | 1726 | 5890 | 1172 |

Fuente: FIDA, 2009.

*En realidad suman 3877, pero en 421 casos se trata de beneficiarios que accedieron a más de un crédito o asistencia técnica.

Por su parte, a nivel de cada provincia, la inversión total del programa en Chaco ascendió a la suma de U\$S 4.776.752 para el periodo 1999/2007, destinados a 1.754 beneficiarios, de los cuales 683 fueron "criollos" y 1.071 "aborígenes" (Tabla 3)

Tabla 3: Distribución de los fondos del PRODERNEA por Componente y por provincia

| | Chaco | Corrientes | Formosa | Misiones | TOTAL |
|---|---------|------------|---------|----------|---------|
| Población criolla | | | | | |
| Pobladores rurales de ambos sexos que recibieron capacitación, asistencia técnica y crédito | 886 | 918 | 530 | 1036 | 3370 |
| Pobladores rurales de ambos sexos que recibieron exclusivamente capacitación | 100 | 6407 | 83 | 1865 | 8455 |
| TOTAL | 986 | 7325 | 613 | 2901 | 11825 |
| Pobladores rurales por proyecto | 5 | 7 | 10 | 6 | 6 |
| Proyectos apoyados | 179 | 141 | 52 | 160 | 532 |
| Monto en USD de los créditos otorgados | 1364104 | 1.715.806 | 1269214 | 1883311 | 6232434 |
| Monto en USD de la asistencia técnica brindada | 1063494 | 1267928 | 251781 | 905331 | 3488535 |
| Crédito por proyecto aprobado | 7621 | 12169 | 24408 | 11771 | 11715 |
| Crédito por beneficiario | 1540 | 1869 | 2395 | 1818 | 1849 |
| Costo total por beneficiario (crédito y asistencia técnica) | 2 740 | 3250 | 2870 | 2692 | 2885 |
| Población Indígena (FACA) | | | | | |
| Proyectos aprobados | 57 | 0 | 14 | 14 | 85 |
| Pobladores aborígenes de ambos sexos que recibieron capacitación, asistencia técnica y subsidio | 2840 | 0 | 1354 | 1696 | 5890 |
| Proyectos productivos apoyados | 22 | 0 | 4 | 12 | 38 |
| Proyectos de infraestructura básica apoyados | 35 | 0 | 10 | 2 | 47 |
| Monto en USD de subsidios otorgados | 1403252 | 0 | 302558 | 259150 | 1964961 |
| Pobladores aborígenes por proyecto | 50 | - | 97 | 121 | 69 |
| Subsidios otorgados por proyecto | 24618 | - | 21611 | 18511 | 23117 |
| Subsidios otorgados por beneficiario | 494 | - | 223 | 153 | 334 |

Fuente: FIDA, 2009.

Recordemos que el objetivo general respecto a las comunidades indígenas era brindar apoyo para “su autodesarrollo sostenido”. Para ello, los objetivos específicos para esta población eran: i) dar seguridad jurídica sobre sus territorios, midiendo, realizando la cartografía, y titulación de 400 000 hectáreas de tierras de las regiones indígenas; ii) proveer asistencia técnica para complementar y potenciar los conocimientos aborígenes en materia de diversidad productiva y gestión sostenible de los recursos naturales; iii) establecer un fondo rotatorio para apoyar microemprendimientos en las familias y comunidades, autoadministrado progresivamente por las propias comunidades; y iv) reforzar la cultura aborígen a través de la sistematización y divulgación de sus conocimientos. Como parte del cuarto objetivo, se preveía apoyar a dos escuelas alternativas para aborígenes de 14 a 20 años, una ubicada en El Colchón (Chaco), y la otra en Potrillo (Formosa). También se establecía la realización de un estudio en el terreno durante el primer año, para conocer detalladamente su situación y demandas (FIDA, 2009). Sin embargo, en la evaluación que realizó el FIDA al finalizar el proyecto, se indica que:

El diseño no tuvo en cuenta suficientemente las condiciones de extrema pobreza y la situación en cuanto a las NBI de esas comunidades, lo cual resultó en la necesidad de redireccionar el componente tras la reorientación a la creación de infraestructuras comunitarias, básicamente abastecimiento de agua. Estas inversiones absorbieron dos tercios del presupuesto del FACA (FIDA, op. cit., p. 33).

Ante este panorama, el FACA terminó aplicando USD 1.037.381 (el 62% del dinero destinado a este componente) a obras de infraestructura comunitaria, de las cuales el 96% se ejecutó en la Provincia de Chaco. Es decir, si la pretensión inicial del PRODERNEA era estimular emprendimientos productivos que se intuía las propias comunidades indígenas llevaban adelante, una vez en el campo la realidad mostraba la necesidad de encarar trabajos de infraestructura tales como caminos transitables, acceso al agua potable y la electricidad, para una población que carecía de servicios básicos o accedía a ellos de manera muy insuficiente. En otras palabras, las pretensiones del programa de impulsar actividades productivas chocaron con la condición de pauperismo consolidado en la que se encontraba esa fracción de la clase obrera rural. El subcomponente de mensura y titulación de tierras prácticamente no se ejecutó, tampoco se implementó el Fondo Rotatorio y no se realizó el estudio previsto para el primer año de ejecución. De los 85 proyectos aprobados que figuran en el Tabla 3, solo 38 correspondieron a proyectos productivos. Chaco concentró alrededor del 58% (22) de estos últimos, pero se trató fundamentalmente de actividades de autoconsumo:

huertas y frutales, maíz, mandioca, cría de ganado y de cabras. En menor medida y con una reducida capacidad de comercializar la producción, se apoyaron proyectos de apicultura y de elaboración de artesanías.

Con estas características y limitaciones, la evaluación final del FIDA señala que el impacto del FACA en relación a los ingresos monetarios de esta población

ha sido dispar. El principal impacto fue la posibilidad de acceso y manejo de dinero en los proyectos de artesanías y la incorporación de nuevos recursos para la economía familiar. En diciembre de 2005 las mujeres artesanas vinculadas a Proyectarte –en Formosa– no tenían ingresos monetarios fijos, sobreviviendo en base a programas públicos y de changas, salarios y pasividades del marido, padre y hermanos. En la actualidad, esta actividad representa un ingreso fijo mensual para las 25 comunidades Wichi del circuito Cháguar de Ramón Lista (358 artesanas), y para las 10 comunidades Toba del circuito lana del Departamento Bermejo (103 artesanas) (...) En el caso del proyecto de artesanías Qomlepeshi de la comunidad Toba de Pampa del Indio, Chaco, si bien no tienen cuantificado el ingreso mensual, la actividad les ha dado la posibilidad de generar ahorro, tal que han abierto una caja de ahorro en una cooperativa del lugar que les permite continuar la producción post PRODERNEA (Ibid., p. 45).

Si bien se resalta la generación de ingresos dinerarios a través del programa, uno de los estudios encargados por el PRODERNEA para estimar los impactos de las acciones del proyecto indicaba en 2008 que los proyectos de artesanías, mayoritarios dentro de los encarados por la población indígena, eran una fuente de ingresos muy exigua:

los ingresos por ventas alcanzan a todas las mujeres que integran la organización de artesanas; este monto es percibido en virtud del volumen de producción, por lo que varía de beneficiaria en beneficiaria y no constituye una suma fija para ninguna de ellas. Su cobro se realiza periódicamente y la cuantía tiene un rango muy amplio, generalmente bajo, que va de 7 a 10 pesos mensuales (KREMENCHUTZKY, 2008, p. 85).

Por último, los propios promotores del PRODERNEA, evaluaban que las actividades impulsadas tenían pocas perspectivas de continuarse una vez finalizado el financiamiento del Programa:

la viabilidad de los proyectos productivos aparece como especialmente frágil para el futuro, tanto por los desafíos que implica la complejidad de los PI [Pueblos Indígenas] y la necesidad de una atención muy específica, como porque la acción del proyecto estuvo basada en subsidios que ahora han sido cancelados (FIDA, op. cit., p. 54).

Consideraciones finales

A lo largo del trabajo vimos cómo desde la década de 1980 en adelante se implementaron en nuestro país Programas de Desarrollo Rural en un contexto marcado por la aceleración del proceso de concentración y centralización de capital en el agro. Se trató de una intervención estatal, acompañada por organismos internacionales de financiamiento, ante una situación en la cual los porcentajes de pobreza rural han sido históricamente más altos que los urbanos, aunque, vale aclarar, la mayor parte de la población pobre tiene residencia urbana (MURMIS, 2001). En ese sentido, los PDR venían a mitigar los efectos de esta tendencia y su impacto en los índices de desempleo en las zonas urbanas, en un contexto que se caracterizaba por la expulsión de miles de los productores más ineficientes y la destrucción masiva de puestos de trabajo ante el avance técnico en las diferentes ramas del agro. Para ello, se focalizaron en los llamados “pequeños productores pobres” o más genéricamente “pobres rurales”, entre los que quedaban incluidos, con tratamiento especial, los integrantes de comunidades indígenas. Su pretendida finalidad era impulsar actividades productivas que permitieran a sus beneficiarios garantizar un proceso de acumulación en el interior de los predios que mantenían. Sin embargo, hemos mostrado el carácter limitado de estos programas, reflejado en parte en la evolución de los mismos en cuanto al carácter de los fondos destinados, que pasan de ser principalmente créditos con retorno a subsidios no reembolsables. Vimos en particular en el caso del PRODERNEA, con mayor incidencia sobre Chaco, que los proyectos impulsados se relacionaron con obras de infraestructura para permitir el acceso a servicios básicos y los emprendimientos productivos se redujeron en su mayoría a actividades de autoconsumo, que generalmente se sostuvieron únicamente mientras duró el financiamiento externo. Terminado el programa, los proyectos rara vez persisten.

Destacamos también la implementación de largo plazo de estos programas, que atraviesan diversas gestiones de gobierno. Contrariamente a lo que suele afirmarse, podemos indicar una continuidad en la concepción estatal de la asistencia social entre los gobiernos llamados “neoliberales” durante los noventa y los gobiernos “populistas” que se suceden con el inicio del siglo XXI. No solo se mantienen los mismos programas, sino también se observa que se mantienen los mismos criterios en términos de focalización, de los organismos financiadores y del rol subsidiario del Estado.

En relación con todo lo anterior, sostenemos como hipótesis a desarrollar en futuros trabajos, que la función de los PDR –muchas veces implícita en las evaluaciones institucionales de estos programas- parece estar dirigida a frenar o ralentizar la migración de población sobrante para el capital del ámbito rural a las ciudades. Queda pendiente aún un trabajo más detallado de los impactos de cada uno de los PDR sobre sus beneficiarios, y en particular,

sobre las comunidades indígenas. Su dificultad radica en las propias características de los programas, aplicados sobre una gran diversidad de pequeños grupos, en base al criterio de la focalización y en la tercerización de su aplicación en organismos de la sociedad civil y escapa a los límites de este artículo. No obstante, podemos señalar algunos elementos para el caso de la provincia de Chaco. La implementación de estos programas para las comunidades indígenas, se dio en simultáneo con una política de entrega y titularización de tierras en propiedad comunitaria, que se inscribió dentro de las pautas fijadas tanto por la legislación nacional y provincial como en los diferentes tratados internacionales que versan sobre la problemática indígena y que nuestro país ha ratificado (AUTOR, 2018). Formalmente, establecen como interés nacional la atención y apoyo a los aborígenes y a las comunidades indígenas existentes en el país, y su defensa y desarrollo para su plena participación en el proceso socioeconómico y cultural de la nación, respetando sus propios valores y modalidades. Para ello, se deberían implementar planes que permitan su acceso a la propiedad de la tierra y el fomento de su producción, la preservación de sus pautas culturales en los planes de enseñanza y la protección de la salud de sus integrantes. Los resultados alcanzados en particular por el PRODERNEA en Chaco, muestra por el contrario las dificultades de ese horizonte y cómo se vio reducido a garantizar condiciones mínimas de vida a una población que ha sido expulsada del sistema productivo y sobrevive fundamentalmente a partir de planes sociales de asistencia a la pobreza.

Referencias

AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN. **Informe de Auditoría sobre el Programa Social Agropecuario**. Disponible en: https://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2005/2005_050.pdf

AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN. **Informe de Auditoría sobre los estados financieros del "Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Nordeste Argentino"**. Contrato de préstamo N° 417-AR FIDA, 2008.

ACUÑA, C.; KESSLER, G.; REPETTO, F. Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: Cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social, **Proyecto Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective**, 2002.

BARSKY, O.; GELMAN, J. **Historia del Agro Argentino**. Desde la Conquista hasta fines del siglo XX, Sudamericana, Buenos Aires, 2009.

CERVERA NOVO, J. P. **La cuestión indígena en la Argentina**, un estudio de actualización. Serie Estudios e Investigaciones N°25, PROINDER, 2010.

DESALVO, M. A. **¿Campesinos u obreros?** Un estudio actual sobre la llamada población campesina de Santiago del Estero (2009-2012). Tesis de Doctorado no publicada, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, 2013.

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA (FIDA). **Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Nordeste (PRODERNEA)**. Evaluación final. 2009

GOBIERNO DEL CHACO. MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN. **Propuesta de Estrategia de Salida para PRODERNEA**. Coordinación Provincial Chaco – PRODERNEA, 2005.

GOLLUSCIO, L. **Los Pueblos Indígenas que viven en Argentina**. Informe de actualización del año 2002, Serie Documentos de Capacitación N° 5, Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, 2008.

KREMENCHUTZKY, S. **Valorar y aprender**. Evaluación participativa de las acciones del PRODERNEA destinadas a la población aborigen. PRODERNEA–CRISOL. Buenos Aires, 2008.

LATTUADA, M.; NOGUEIRA, M. E.; URCOLA, M. Rupturas y continuidades en la gestión del desarrollo rural: consideraciones acerca del rol del estado (1991-2011). **Revista Avá N°21**. Posadas, Misiones, 2012.

MANZANAL, M. Los programas de Desarrollo Rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal). **EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales** N°78, Univ. Católica de Chile, 2000.

MANZANAL, M.; NEIMAN, G.; LATTUADA, M. (comps). **Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios**, Ed. Ciccus, Buenos Aires, 2006.

MANZANAL, M.; VILLAREAL, F. **El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorio del norte Argentino**. Ediciones Ciccus, Buenos Aires, 2009.

MANZANAL, M.; SCHNEIDER, S. Agricultura familiar y políticas de desarrollo rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010). **Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios** N° 34, 2011 Pp. 35-71.

MARX, K. **El Capital**, Tomo 1, Vol. 3 Cap 23, Siglo XXI editores, 2004.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Dirección de Desarrollo Agropecuario. PROINDER. **Los programas de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGPyA**. Serie Estudios e Investigaciones 1. 2003.

MINISTERIO DE PRODUCCIÓN, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. **Proyecto de Desarrollo de pequeños Productores Agropecuarios** (PROINDER Adicional). 2009.

MURMIS, M. **Pobreza rural. Diversidad de situaciones ocupacionales**. Serie Documentos de Formulación, Dirección de Desarrollo Agropecuario, PROINDER. Manual operativo, tomo n° 1, marzo 2009.

NEIMAN, G. Empobrecimiento y exclusión. Nuevas y viejas formas de pobreza rural en la Argentina. **Pobres, pobreza y exclusión social**, CEIL-CONICET, Buenos Aires, 2000.

NEIMAN, G. Pobreza, políticas sociales y desarrollo rural. Algunas evidencias de su relación a partir de la experiencia argentina, en Manzanal, M. G. Neiman (comps.): **Las agriculturas familiares del Mercosur**. Trayectorias, amenazas y desafíos. Ed. Ciccus, 2010.

ROFMAN, A. Modernización productiva y exclusión social en las economías regionales". En **Revista Realidad Económica**, nº162. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. Bs.As. 1999.

WEINBERG, M. Descubriendo el Desarrollo: Políticas de Estado y Política Indígena en el Noroeste Argentino. ¿Una nueva era post-neoliberal? **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** Año 3 N° 5, Julio-diciembre, 2013.

Sobre o autor

Roberto Muñoz – Graduação em Sociologia pela Universidad de Buenos Aires. Doutorado em História pela Universidad de Buenos Aires. Bolsista de pós-doutorado do Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede de trabalho no Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS-UNLP-CONICET) e investigador en el Centro de Estudios e Investigación en Ciencias Sociales (CEICS). **OrcID** – <https://orcid.org/0000-0002-1232-9853>

Como citar este artigo

MUÑOZ, Roberto. Los Programas de Desarrollo Rural y las "Comunidades Indígenas" en la provincia de Chaco, Argentina – 1990-2008. **Revista NERA**, v. 23, n. 53, p. 143-165, mai.-ago., 2020.

Recebido para publicação em 19 de dezembro de 2019.
Devolvido para a revisão em 14 de fevereiro de 2020.
Aceito para a publicação em 04 de março de 2020.
