
Marcelo Posada
**DESARROLLO RURAL *VERSUS*
PROSELITISMO ELECTORAL**
(El caso del Programa Pioneros Siglo XXI
en la provincia de San Luis, Argentina)

El diseño y la implementación de programas de desarrollo rural es un permanente latiguillo que aparece recurrentemente en los discursos políticos, especialmente en épocas electorales. En el caso argentino, en las áreas más postergadas, como el Noroeste, el Noreste y las zonas áridas y semiáridas (como es el sur de la provincia de San Luis, espacio que nos ocupa en este texto), las promesas electorales se centran en la realización de obras de infraestructura (viales, de irrigación, etcétera) y en la puesta en marcha de difusos programas que facilitarían el acceso a la tierra productiva para los pequeños y medianos productores agropecuarios.

En la provincia de San Luis se planteó, en el marco de un plan general de fomento de las inversiones productivas, la puesta en valor de una amplia superficie ubicada en el sur provincial por medio de una iniciativa de planificación integral de la ocupación del suelo, de las estrategias productivas factibles de desarrollar y del modelo de organización social que podría instalarse allí.

Con tal propósito, se realizaron una serie de estudios y análisis que permitieron esbozar un plan general de puesta en valor y ocupación de esa superficie, apelando a un novedoso (para la Argentina) modelo organizacional.

Sin embargo, este desarrollo planificador no fue más que otro elemento constitutivo de una estrategia de propaganda electoral que tuvo la vigencia propia de la propaganda: efímera.

En este artículo se reseña el proceso paralelo que recorren, por un lado, el diseño científico de la planificación productiva y organizacional de lo

que se conoció como Programa Pioneros Siglo XXI, y, por el otro, la utilización político-electoral de ese diseño.

En la primera sección se describe someramente la constitución física, económica y política de la provincia de San Luis, y se hace hincapié en las características totalitarias del sistema de gobierno allí imperante.

En la segunda, dividida en tres acápite, se detalla la evolución que siguió la idea de ocupar productivamente el sur provincial por medio de una iniciativa planificada integralmente, se describen los rasgos centrales de tal planificación y, finalmente, se expone el estado de parálisis en el que se encuentra esa iniciativa. Se cierra el artículo con una sección de reflexiones en torno de la viabilidad de programas de desarrollo rural modernos y democráticos en contextos políticos totalitarios (si bien formalmente democráticos).¹

LA PROVINCIA DE SAN LUIS: TERRITORIO, ECONOMÍA Y POLÍTICA

La provincia de San Luis se encuentra ubicada en el centro oeste de la República Argentina y cuenta con una superficie total de 76.748 km². Si bien el clima provincial en su conjunto puede caracterizarse como templado seco, las precipitaciones varían entre los 300 mm anuales en la zona oeste y 600 mm anuales en el este. Estas condiciones se traducen en la vegetación: xerófila en la zona occidental y de arbustos y pastos verdes en la oriental.

Las principales formas del relieve están constituidas por las cadenas montañosas del norte —pertenecientes al Sistema de las Sierras Pampeanas— y los valles intermontanos y la vasta llanura del sur, con marcados rasgos de aridez.

En lo que concierne a sus características demográficas, la provincia de San Luis cuenta —según los datos del Censo Nacional 2001— con una población de 367.933 habitantes, la densidad promedio es baja (4,8 habitantes/km²) y la mayor parte de la población se concentra en dos aglomerados: San Luis (departamento de La Capital) y Villa Mercedes (departamento de General Pedernera).

En términos de producto bruto geográfico (PBG), en el año 2001 —según el último dato oficial disponible, elaborado por la Dirección de Estadística

¹ El autor de este artículo participó activamente en el diseño del Programa Pioneros Siglo XXI, como integrante de los equipos técnicos de la Asociación Argentina de Amigos de la Universidad Ben Gurion. Se deja sin embargo asentado que los análisis y las opiniones aquí vertidas son a título exclusivamente personal y no comprometen en nada a la mencionada Asociación.

ca y Censos de la provincia— San Luis participó con 1,2 por ciento del producto bruto interno (PBI) nacional.

La apertura por sectores revela una estructura atípica para la Argentina. Se advierte una elevada participación de la actividad secundaria (54,8 por ciento), lo que representa 30 puntos más que la correspondiente a escala nacional), en tanto la actividad terciaria (40 por ciento) se encuentra muy por debajo del 68 por ciento de la media del país. Por su parte, el sector primario (5,2 por ciento, correspondiente a las actividades agropecuarias y mineras) participa del valor generado por la economía en proporciones semejantes a las registradas para el promedio nacional.

Esta particular composición del PBG, con una muy importante participación del sector manufacturero (47,4 por ciento), se explica por el alto impacto sobre la estructura económica sanluisense de las políticas de promoción industrial que se están desarrollando en la provincia, fundamentalmente desde fines de 1982, cuando, mediante la ley 22.702, se extendieron a San Luis y Catamarca los beneficios promocionales vigentes en ese momento en otras regiones del país. Hasta mediados de la década de 1980 el sector Agropecuario había constituido la base productiva de la provincia.

La combinación de las diversas condiciones agroecológicas y de ocupación del territorio (infraestructura, accesibilidad, poblamiento) ha dado como resultado una configuración territorial en la que se observa una gran variedad de áreas de especialización en distintas actividades.

A grandes rasgos, se pueden distinguir cuatro regiones: 1) la Noroeste, dedicada a la producción agrícola bajo riego; 2) la Noreste, en la que se destacan las actividades turística, minera y agropecuaria intensiva; 3) la franja Central —con eje en los aglomerados de San Luis y Villa Mercedes—, en la cual se concentra la actividad industrial y las cuencas lecheras; y, 4) la vasta zona Sur, dedicada a la ganadería y la agricultura extensivas.

En estas regiones, a su vez, existen áreas de especialización por productos: la zona papera del Noroeste, el área sorguera de Justo Daract, las zonas de oleaginosas de la región Noreste, etcétera.

Por otra parte, coexisten sistemas productivos agropecuarios altamente tecnificados e integrados a la producción manufacturera junto con pequeños productores dedicados a actividades extensivas.

El eje de la actividad agropecuaria está constituido por la ganadería bovina, y el sistema más difundido es el de cría extensiva sobre pasturas naturales. La agricultura, por su parte, se desarrolla en dos zonas: una de secano, asociada fundamentalmente a la actividad ganadera, donde se destacan las forrajeras y el maíz; y la otra bajo riego, destinada principalmente a la horticultura.

En lo que respecta a la actividad industrial, de acuerdo con el Censo Nacional Económico de 1994 (último disponible), la provincia contaba con 898 establecimientos, que representaban 1 por ciento del total del país pero generaban 2,7 por ciento del valor agregado industrial de la Argentina. Por su parte, el tamaño medio de las plantas era de 26 ocupados por establecimiento, que supera el promedio nacional de 11 puestos de trabajo por establecimiento.

La mayor parte de las industrias se instalaron a partir de mediados de la década de 1980, atraídas por las diferentes políticas nacionales y provinciales de promoción del sector, que incluyen beneficios fiscales, provisión de infraestructura en parques industriales y creación de una zona franca, entre otras medidas. La incorporación de nuevas plantas implicó una importante diversificación de la estructura productiva a la vez que un aumento del tamaño medio y del nivel de tecnificación.

El sector turístico de la provincia cuenta con paisajes serranos, microclimas, villas turísticas, parques nacionales, fuentes termales y recursos arqueológicos. A partir de estos recursos se ha avanzado en la provisión de infraestructura, aunque persiste la necesidad de afianzarla.

En lo que concierne a la actividad minera, la principal producción corresponde a minerales no metalíferos y rocas de aplicación, entre los que cabe mencionar la sal común, el wolframio, el basalto, el granito, la mica, la caliza, la piedra laja y el mármol ónix.

El escenario territorial y económico reseñado en las líneas previas sirve de contexto al surgimiento y desarrollo de una modalidad de ejercicio del poder político que, sin ser único en la Argentina, sí es representativo del modo como fue gestándose y cristalizándose —a lo largo de las décadas de 1980 y 1990— el régimen democrático realmente existente en el interior del país.

En diciembre de 1983, cuando, finalizada la dictadura militar, la Argentina vuelve a ser regida por un sistema democrático, en la provincia de San Luis asume la Gobernación (luego de haber triunfado en las elecciones de octubre de ese año) Adolfo Rodríguez Saá, que encabezó la fórmula del Partido Justicialista (PJ) y obtuvo 40,5 por ciento de los votos.

Esa ocasión es la primera, de una serie de cinco, en la que Adolfo Rodríguez Saá es elegido gobernador, y en cada elección superó el porcentaje de votos logrados por la fórmula que encabezaba. Así, de aquel 40,5 por ciento pasó a obtener, en 1999, cerca de 75 por ciento de los votos emitidos. Y aun más: luego de la renuncia del mencionado Rodríguez Saá a la Gobernación para ejercer un corto periodo presidencial (en diciembre del 2001), y pasada la etapa a cargo de su vicegobernadora, Alicia Lemme, en abril del 2003 es elegido gobernador otro miembro de la misma familia, su hermano Alberto, esta vez con 90 por ciento de los sufragios.

A lo largo de los años, el aparato estatal en su conjunto, incluyendo los poderes Legislativo y Judicial de la provincia de San Luis, fue siendo colocado bajo la órbita decisoria de la cabeza del Ejecutivo.

Los triunfos electorales sucesivos le permitieron al PJ encabezado por Rodríguez Saá conseguir la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados provincial y la totalidad de las bancas senatoriales provinciales. Al mismo tiempo, el sistema judicial de la provincia fue expurgado paulatinamente de jueces y fiscales que —directa o indirectamente— mostraran signos de independencia personal al momento de sancionar sus fallos. Aun cuando esas purgas alcanzaron trascendencia nacional, el gobierno de San Luis continuó con su actuación y colocó en los despachos judiciales de mayor importancia a funcionarios adictos al régimen.

A esta hegemonía del PJ-Rodríguez Saá en la estructura política debe agregarse que los principales medios de comunicación locales también están en manos de los Rodríguez Saá: por titularidad directa, como es el caso de *El Diario de la República*, que es el medio gráfico de mayor circulación en San Luis, o por manejo del Estado, como es el caso del Canal 3 de televisión de aire.

En este contexto, en el que una misma familia (y en particular una misma persona) ejerce el gobierno provincial durante casi dos décadas, debería darse necesariamente un proceso de imbricación entre el Estado y esa familia, a la vez que esa situación no sería neutra para la salud ciudadana provincial. Esa imbricación es catalogada por distintos autores como un ejemplo de forma de dominación patrimonialista.²

El patrimonialismo fue originalmente definido como una forma de dominación tradicional por Weber, quien la aplicó sobre todo al análisis de dos “situaciones de poder”: la feudal y la patricia, es decir, no la concibió como categoría analítica utilizable para una situación que se desarrolle bajo un sistema democrático.³

De acuerdo con Weber, el patrimonialismo se sustenta en la falta de diferenciación entre lo público y lo privado. Así, la maquinaria estatal pertenece al jefe, el poder se ejerce no en relación con la posición, sino con la personalidad, y se legitima por medio del carisma y el paternalismo. El poder opera con amplia discrecionalidad, y una cantidad importante de las normas se subordinan a reglas personales de decisión, ejecutadas según las circunstancias. Esto crea un bajo nivel de institucionalidad y legalidad y una subordinación

² Rouquaud, Inés y M. Herrera: “Patrimonialismo y políticas sociales”, en *Kairos* n.º 5. San Luis, primer semestre del 2000. Trocello, María: “Dos primos hermanos: Patrimonialismo y populismo”, en *Kairos* n.º 6. San Luis, segundo semestre del 2000.

³ Weber, Max: *Economía y sociedad*. Buenos Aires: FCE, 1992.

de las organizaciones a la dinámica jefe-seguidores. De este modo, el acceso al aparato estatal se basa en méritos políticos y no en méritos profesionales.

Como podemos ver, aun en una democracia débil como la argentina en general, y la sanluiseña en particular, la constitución de un régimen patrimonialista en sentido estricto no es altamente factible. Al contrario, el sistema democrático implica, necesariamente, el mantenimiento de la separación formal entre bienes públicos y bienes privados, entre el patrimonio del Estado y el patrimonio del gobernante.

Aun cuando Rodríguez Saá haya gobernado la provincia durante casi veinte años; aunque posea una inmensa riqueza personal; a pesar de que el PJ encabezado por él haya ocupado cada resquicio del aparato estatal; no obstante que los medios de comunicación provinciales estén en manos de la familia Rodríguez Saá; aun cuando el porcentaje de votos que obtenga en cada elección sea mayor, al punto que se aproxima al 100 por ciento; más allá de todo eso, Adolfo Rodríguez Saá hasta el 2001, y Alberto Rodríguez Saá en la actualidad, debieron y deben guardar las formas democráticas en el ejercicio del poder político provincial. Y eso es incompatible con la caracterización de un régimen patrimonialista en sentido estricto.⁴

En San Luis, como en otras varias provincias argentinas (en particular las que exhiben un menor grado de desarrollo económico y social), lo que se verifica es un sistema de gobierno formalmente democrático, pero hegemónico por una facción de la burguesía local (muchas veces una familia) que, por medio de la aplicación de prácticas políticas populistas, intenta construir un régimen sólido, fuerte, incólume, totalitario. De este modo, en virtud de que apela a prácticas populistas y carismáticas (en la línea de análisis de Weber), el régimen de los Rodríguez Saá puede ser mejor entendido si se lo estudia desde la óptica del totalitarismo.

Es necesario tener en cuenta que este concepto no se restringe al análisis de los fascismos o regímenes burocráticos de Estado, sino que puede ser aplicado a los distintos sistemas políticos en los que predominan ciertos métodos de adoctrinamiento, de movilización de masas y de control directo e indirecto de la vida ciudadana, procesos que pueden darse (y de hecho se dan) bajo el imperio de formas democráticas de gobierno.⁵

⁴ Cuando este texto fue escrito (mayo del 2004), San Luis estaba transcurriendo por un periodo de inestabilidad política, originado a partir de un conflicto gremial docente y de la disputa inconclusa por el gobierno comunal de la ciudad capital de la provincia. Esta inestabilidad alcanzó tal magnitud que en distintos ámbitos se comenzó a mencionar la posibilidad de una intervención federal por el Gobierno Nacional.

⁵ Adorno, Theodor: *La personalidad autoritaria*. Buenos Aires: Proyección, 1965. Faye, Jean: *Los lenguajes totalitarios*. Madrid: Taurus, 1974. Ejemplificando con un caso

Así, en el totalitarismo no es necesaria la identificación de aspectos del terrorismo estatal, al estilo del vigente durante la dictadura militar argentina de entre 1976 y 1983, o bajo el gobierno franquista español: el totalitarismo es compatible con un mínimo terrorismo de Estado, tal como ocurrió con el primer Mussolini. De hecho, si pudiéramos imaginar la existencia de un totalitarismo “ideal”, este no requeriría, *per se*, de la persistencia de ese aparato terrorista, pues se concebiría como una sociedad sin oposición, en la cual esta no sería perseguida, dada su inexistencia, pues habría sido asimilada al régimen (lo que hace innecesario, entonces, el terror). El adoctrinamiento y la propaganda permanente buscan ese ideal.

Diferenciándose de un dictador tradicional, el líder totalitario carismático procura, además de obediencia, adhesión y la generación de un sentimiento de pasión colectiva similar al amor.⁶ Así, mientras en una dictadura tradicional, sustentada en el terror, quien no apoye al régimen puede subsistir callando, en un sistema totalitario no solo hay que callar el disenso, sino también expresar abiertamente su apoyo al líder.⁷

En tanto en una dictadura tradicional se mantiene (dentro de ciertos límites) la división entre el Estado y la sociedad civil, en el totalitarismo esta es absorbida por aquel (muchas veces de forma encubierta), la vida privada es subsumida en la pública, el individuo en la colectividad, y los derechos individuales son reducidos a una formalidad supeditada a los supuestos derechos colectivos identificados con el Estado.

El totalitarismo crea un estado de ánimo colectivo que, en determinados casos, es llevado al paroxismo y se transforma en una locura de masas, en un delirio de unanimidad. Es en los actos multitudinarios, propios de estos regímenes, en los que se experimenta una simbiosis efectiva entre el líder y las masas participantes. En esos encuentros se fusionan las conciencias individuales, el propio yo individual se disuelve en un todo impersonal. De ahí, entonces, la necesidad de los regímenes totalitarios de regularizar esos momentos de frenesí colectivos apelando a una sucesión de encuentros, fiestas, actos, en todos los cuales el líder se imbrica con la masa.

Las características de un régimen totalitario que funciona en el seno de una democracia formal pueden sintetizarse del siguiente modo:

argentino, se observa que el Gobierno de Juan Domingo Perón, entre 1946 y 1955, fue, a la vez que formalmente democrático, plenamente totalitario.

⁶ Freud, Sigmund: *Psicología de las masas y análisis del yo*. Madrid: Alianza, 2001, tomo XVIII.

⁷ Este fenómeno es explicado por Freud como la resignación del individuo al *ideal del yo*, quien lo permuta por el ideal de la masa corporizado en el conductor.

- en el ejercicio de la dominación política predominan las modalidades personalista y paternalista
- existe un imaginario social, en cuyas representaciones colectivas el Estado se configura como proveedor de las soluciones
- se sustenta en una coalición política que abarca diversos sectores sociales
- se produce una ruptura de las formas institucionalizadas de mediaciones
- se fortalece un proyecto económico que utiliza mecanismos redistributivos o clientelísticos (lo que genera el apoyo de sectores carentes) y prebendarios (que suma el apoyo de sectores de mayores recursos económicos)
- el discurso político está surcado por enunciados polarizadores que generan procesos de identificaciones colectivas entre régimen y pueblo
- genera una sociedad atomizada y desencantada de la actuación de la política (pero no de su líder).

Como puede observarse, tanto los contenidos especificados en el listado precedente, cuanto las características constitutivas del totalitarismo anteriormente señaladas, son plenamente identificables en el devenir político de la sociedad sanluiseña desde 1983.

El personalismo paternalista de Adolfo Rodríguez Saá se hace evidente cuando se realiza una lectura de sus discursos y se analizan sus actos. En este caso, el Programa Pioneros Siglo XXI, objeto de nuestro estudio, constituye un claro ejemplo de ello.

Como parte de la cultura del colectivo social provincial está arraigada la idea de que el Estado es el proveedor de bienes y servicios por antonomasia, pero no un proveedor al estilo *Welfare State* (Estado de Bienestar), sino de cuño “gran proveedor”, un proveedor mítico y omnipresente.

La estrategia discursiva de Adolfo Rodríguez Saá fue de carácter inclusivo: trató de aunar las voluntades de los sanluiseños en pos de un objetivo común (“la grandeza provincial frente a la decadencia nacional” fue su idea central), por lo que su base electoral, además de incrementarse cuantitativamente (al punto que, como ya vimos, alcanzó casi 100 por ciento de los votantes en 2003), se diversificó al extenderse desde el PJ hasta el Movimiento Nacional y Popular, organización política creada por los mismos Rodríguez Saá pero que incluía a adherentes que provenían de otros partidos políticos de menor cuantía, además de a los justicialistas.

Las acciones de adoctrinamiento y propaganda permanente cubrieron todo el periodo de gobierno de Adolfo Rodríguez Saá. Una de las ocasiones en las que alcanzó su clímax ocurrió cuando incorporó en los libros de texto

de la escuela primaria un panegírico del gobernador.⁸ Otra, más reciente, también se desarrolló en el ámbito escolar, y consistió en una iniciativa de la dependencia educacional de la gobernación por medio de la cual se organizó un concurso de escritura entre los alumnos sanluiseños, cuyo tema fue: “Te presento a mi Adolfo”.

Estos y muchos ejemplos más marcan los años de gobierno de Rodríguez Saá. Varios de ellos, como los ya mencionados, conciernen al ámbito público, y muchos otros atañen a los medios de comunicación privados como la prensa escrita (manejada por la misma familia Rodríguez Saá).

La obediencia y la adhesión que requiere todo régimen totalitario alcanzaron en el San Luis de Adolfo Rodríguez Saá niveles muy elevados. Además de la obsecuencia de ciertos funcionarios que tomaban decisiones como la del concurso de escritura recién mencionado, también se puso de manifiesto un apego mayoritario a la figura del gobernador por cada uno de los miembros de la administración pública provincial; así, cada agente administrativo era, en la práctica, un difusor del ideario del gobernador.

Tanto en la presencia simbólica de Adolfo Rodríguez Saá (las fotos expuestas en cada salón de los edificios gubernamentales, los *stickers* propagandísticos, etcétera), cuanto en las acciones concretas (“si el Adolfo dijo que se puede hacer, hay que hacerlo”, era un latiguillo de uso corriente entre los funcionarios y agentes públicos de la provincia), se ponía de manifiesto que la figura del gobernador era omnipresente.

Así, la textura discursiva totalitaria centrada en la figura de Adolfo Rodríguez Saá y en el lugar primordial al que estaría destinada la provincia de San Luis, generó, por un lado, un cierto delirio de unanimidad (todo disenso respecto de Rodríguez Saá, aun manifestado por personas ajenas a la provincia, era sopesado como oposición a San Luis), y, por el otro, una visión colectiva conspirativa (en la cual el Gobierno Central, asentado en Buenos Aires, articulaba un plan que postraba en la pobreza y en el atraso a la provincia, y contra ese plan, entonces, era necesario luchar).

El esencialismo totalitario de los Rodríguez Saá queda expresado en ciertas apelaciones al “ser sanluiseño”. Este sería el que incorpora a todos los habitantes de la provincia, aun a los que no residan en ella, y se convertiría en el factor aglutinador de voluntades que facilitaría el surgimiento de un San Luis poderoso, destinado a ser ejemplo entre todas las provincias del país.

⁸ Lo hizo a través del libro *San Luis, sus hombres, su historia y su cultura*, publicación que era utilizada tanto en el nivel primario cuanto en el secundario. Asimismo, la totalidad de los textos escolares llevan una carta personal del gobernador dirigida a los alumnos, en la que este enuncia que esos libros constituyen “un gesto de amor a los niños sanluiseños”.

La actuación gubernativa de Adolfo Rodríguez Saá dirigida a los sectores populares fue claramente clientelar (reforzó, así, la noción de Estado proveedor), y con los sectores medios y altos actuó de manera prebendaria, para lo que contó con la eficaz herramienta de la Ley de Promoción Industrial (cuyo manejo discrecional e irregular fue objeto de múltiples denuncias judiciales y periodísticas).

En este contexto el clientelismo es, del lado de los necesitados, una estrategia de supervivencia en una economía de medios escasos y en una situación de pobreza en la que la política es una esperanza. Como forma de ejercicio del poder político, para los dirigentes, que aparecen como proveedores, el clientelismo es una estrategia de creación o permanencia de una masa de hombres leales que operan como base de apoyo y de legitimación del poder. Así, el clientelismo constituye una forma de repartición perversa que —operando para la mayoría un poco más allá del límite de la pobreza, y estableciéndose como un camino descubierto para los más hábiles y sagaces— ofrece para todos la ilusión de una mejoría en la posición económica y social.

Los rasgos presentados facilitan el delineamiento del perfil totalitario del gobierno de San Luis encabezado por Adolfo Rodríguez Saá. De este modo, guardando los formalismos democráticos (elecciones periódicas, división de poderes, etcétera), los Rodríguez Saá han ido conquistando los distintos resortes del poder provincial, desde el cual montaron una estructura ideológica basada en estrategias discursivas homogeneizadoras, anuladoras del disenso, aglutinadas en una visión mítica del futuro sanluiseño y que, entre tanto, les permite a los Rodríguez Saá permanecer en el poder, reproducir sus lazos clientelares y, a qué negarlo, seguir incrementando la fortuna familiar.

Es entonces en este contexto sociopolítico, que administra el devenir económico de la estructura ya reseñada, en el que se origina y delinea el Programa Pioneros Siglo XXI, cuya evolución no puede comprenderse cabalmente si se lo desliga del perfil totalitario que adquiere la estructura y dinámica gubernamental provincial.

EL PROGRAMA PIONEROS SIGLO XXI: IDEA, DISEÑO Y AGONÍA

LA GÉNESIS DE UNA IDEA

El fomento de la inversión productiva constituyó uno de los pilares de la estrategia discursiva de los Rodríguez Saá, y Pioneros Siglo XXI fue un componente clave en el marco de esa estrategia.

El originalmente denominado “Plan Pioneros del Siglo XXI” surgió como una de las tantas iniciativas orientadas a encauzar la política provincial de fomento de las inversiones y el desarrollo. Para darle sustento legal a la voluntad gubernativa se sancionó la ley 5.236, en la que se plasmaron las principales formulaciones que sirvieron de plataforma para la aplicación general de tal política.

En lo básico, la ley apuntaba a generar beneficios especiales para todos los sectores productivos provinciales, entre los que se incluía el industrial, el agropecuario, el minero, el turístico y el de servicios, a la vez que declaraba de especial interés provincial todo plan o programa de inversión vinculado con tales sectores en cuya concreción se incrementase en forma efectiva el empleo y se consolidase la base productiva de la economía local.⁹

De manera específica, la normativa distribuyó a los beneficiarios de la política en seis rubros: a) grandes inversiones industriales; b) pequeñas y medianas empresas; c) inversiones mineras; d) inversiones agropecuarias; e) colonización (Plan Pioneros Siglo XXI); y, f) grandes inversiones turísticas.

Con el objetivo de sostener las inversiones y emprendimientos ya existentes en la provincia, a la vez que se promovía el surgimiento de nuevas iniciativas, se implementaron incentivos fiscales que alentaran la radicación de nuevas inversiones y permitieran la perduración de las preexistentes, por medio de reducciones y exenciones impositivas. También se diseñaron líneas crediticias para financiar compras de bienes de capital fabricados en el país y se fijaron tarifas energéticas subsidiadas para la producción industrial.

En este contexto de promoción de las inversiones, Pioneros Siglo XXI constituyó el pilar sobre el que descansaría el desarrollo agropecuario y agroindustrial del sur provincial, y se convirtió en uno de los ejes discursivos más utilizados por los jefes políticos sanluiseños.

Lo que más adelante fue conocido de manera oficial como Programa Pioneros Siglo XXI surgió como una iniciativa estatal de la provincia de San Luis. Así, a partir de la sanción de la ley 5.236 el 31 de julio del 2001, la provincia adquirió 68.705 ha que constituyeron la base sobre la que aquel se desarrollaría.¹⁰

Con ese marco legal, contemplado en el Capítulo XII, artículo 48, se creó el denominado “Plan Pioneros del Siglo XXI”, que estaría bajo la órbi-

⁹ Cfr. artículos 1 y 2 de la ley 5.236.

¹⁰ Se trata de un territorio ubicado al sudoeste del departamento de Pedernera (provincia de San Luis), asentado a 200 km de la capital provincial.

ta del entonces Ministerio de Industria, Minería y Producción. De acuerdo con la ley, el principal objetivo de la iniciativa es: “[...] poblar productivamente regiones con escasa o nula población en el territorio Provincial”.

Para llevar adelante la planificación general del programa, en el mes de noviembre del 2001 la provincia firmó un convenio de asistencia técnica con la Asociación Argentina de Amigos de la Universidad Ben Gurion de Israel (AAAUBG). De este modo, y de acuerdo con la documentación oficial del convenio, la iniciativa estaría destinada a:

Promover el desarrollo en gran escala del sur de la Provincia, mediante el asentamiento de una nueva población, basada en producciones agropecuarias y agroindustriales modernas y sofisticadas, proveyéndolas de toda la infraestructura necesaria y el apoyo técnico y financiero para ello.

En el convenio, el estado provincial establece las normas contractuales bajo las cuales actuaría esa Asociación. Ella, básicamente, debería encargarse del diseño de la iniciativa para alcanzar el principal objetivo que le dio origen. Entre las tareas que llevaría a cabo la Asociación figuraban:

- diseñar los tipos de emprendimientos que deberían ser implementados en la zona
- determinar la naturaleza de la población por seleccionar e incorporar como colonizadora o pionera
- realizar la planificación rural y urbana del futuro asentamiento poblacional
- diseñar los servicios que serían utilizados como soporte de la vida en ese poblado
- diagramar todos los aspectos relativos a la planificación productiva, con énfasis en la incorporación de tecnología moderna.

Para el desarrollo del plan general del Programa, la AAAUBG se encargó de organizar distintos grupos de trabajo, en los cuales diferentes especialistas nacionales y extranjeros interactuarían permanentemente con técnicos y profesionales de la provincia. Los especialistas debían realizar estudios hidrogeológicos, de impacto ambiental, así como también todo lo referente a la planificación física del lugar, la selección de proyectos productivos viables, el diseño de nuevas alternativas en la producción, y la organización del futuro poblamiento, lo que incluía delimitar el perfil de los futuros pobladores (denominados *pioneros*). Así, se trabajaría en conjunto para obtener como resultado final de la intervención un plan maestro de la puesta en marcha del Programa.

Desde sus inicios hasta mediados del 2003 Pioneros Siglo XXI transitó por diferentes gestiones. En un primer momento (desde su gestación hasta

junio del 2002), estuvo bajo la dirección de la entonces Secretaría de Estado de Agricultura, Ganadería, Recursos Naturales y Minería, dependiente directamente de la cabeza del Ejecutivo provincial. Posteriormente pasó a estar bajo la órbita de una dependencia del Ministerio de Economía y Producción de la provincia, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos Naturales y Minería. En el transcurso de estas dos gestiones, quien siguió trabajando ininterrumpidamente fue la AAAUBG.

Las tareas de la Asociación junto a los profesionales locales en el periodo correspondiente a la segunda gestión concluyeron en el mes de marzo del 2003, una vez que fue entregado el producto final de su trabajo de cooperación técnica: el denominado “Plan Global de Pioneros Siglo XXI”.¹¹

POBLAMIENTO Y PRODUCCIÓN EN EL DISEÑO DE PIONEROS SIGLO XXI

El proceso de diseño de Pioneros Siglo XXI, como ya se señaló, intentó ser realizado de manera interrelacionada entre los profesionales de la AAAUBG y los técnicos y profesionales de la provincia de San Luis asignados a tal efecto.

Ese mecanismo de trabajo conjunto no pudo concretarse porque los agentes locales en ningún momento se implicaron activamente en tales tareas, sino que adoptaron una actitud de competencia o crítica de las acciones de los profesionales de la Asociación.¹²

Inicialmente trabajaron siete equipos: a) evaluación de impacto ambiental; b) estudio hidrogeológico; c) mapa de suelos; d) planificación física general; e) planificación productiva y estudios de mercado; f) planificación social y organización comunitaria; y, g) comunicación.

La Secretaría de Agricultura, de la que dependía el Programa, designó a una serie de agentes públicos provinciales para que se integraran a esos equipos, pero sin realizar una selección previa cuidadosa de estos, en tanto que no se procuró complementariedad de saberes o experticias sino simplemente se asignaron agentes para cumplir la formalidad de la interacción.

¹¹ Con el cambio de gobierno provincial, en mayo del 2003 el Programa pasó a depender del nuevo Ministerio del Progreso. En un lapso de sesenta días se sucedieron dos gestiones en el Ministerio y en el Programa, lo que originó la virtual paralización de sus acciones.

¹² Para una reseña acabada de las dificultades operativas internas en el desarrollo de este Programa, véase la investigación de Schepis (Schepis, Karina: *Políticas públicas y comunicación planificada*. Buenos Aires: UBA-FCS, 2003).

En el contexto del funcionamiento de la administración pública provincial, más la denodada propaganda gubernamental en pos de elevar el “espíritu sanluisense”, soliviantando el enfrentamiento contra los porteños o extranjeros (como eran los profesionales de la Asociación), el trabajo conjunto se hizo virtualmente imposible.

Todos y cada uno de los agentes provinciales, aun sin contar con una preparación profesional adecuada, se sintieron con derecho a intervenir en discusiones eminentemente técnicas, desconociendo la autoridad profesional de los miembros de la Asociación. En buena medida, esta situación se vio favorecida por la falta de directivas claras de la cabeza de la Secretaría de Agricultura, desde donde se propulsaba un estilo participativo en la toma de decisiones, que redundó en cierta anomia interna mezclada con inoperancia inercial o intencional.

El funcionamiento de los equipos de trabajo se vio dificultado a tal grado que uno de ellos, el de comunicación, se disolvió, dada la imposibilidad de realizar tarea alguna ante la oposición y obstruccionismo permanente de los agentes provinciales.

Sin embargo, en simultáneo a esta situación, las cabezas del Gobierno provincial levantaban discursivamente (en forma de intervenciones directas o a través de la prensa provincial adicta al régimen) la importancia de Pioneros Siglo XXI para el futuro provincial, a la vez que se constituiría en un ejemplo de lo que se haría en el resto del país en caso Adolfo Rodríguez Saá llegase a la Presidencia de la Nación en el año 2003.

Pese a las dificultades operativas que se registraban cotidianamente, los equipos de la AAAUBG continuaron trabajando en el diseño general del Programa, que quedó plasmado en el mencionado “Plan Global”.¹³

Pioneros Siglo XXI fue definido como un programa de desarrollo productivo agropecuario y agroindustrial, basado en la sustentabilidad ambiental, la eficacia y eficiencia económica y la equidad social.

Entendiendo el desarrollo como un proceso generador de capacidades económicas y sociales que contribuyen al crecimiento integral de las personas, en forma autosostenida, creciente, equitativa y respetuosa del medio ambiente, Pioneros haría pivotear su desenvolvimiento sobre cinco pilares: a) crecimiento económico, b) mejoramiento de la calidad de vida de la población, c) afirmación de los valores y de la identidad instituida, d) participación ciudadana y democrática; y, e) equilibrio ambiental.

¹³ Cfr. el desarrollo de las líneas siguientes en Posada, Marcelo y K. Schepis: *Plan Global de Pioneros Siglo XXI*. San Luis: AAAUBG-Provincia de San Luis, 2003.

Conjugando el “deber ser” de este paradigma de desarrollo con su concreción posible en la realidad espacial, económica, social y política de San Luis, se planteó como misión del Programa: “Poblar productivamente una zona al sur de la provincia de San Luis, en base a criterios de sustentabilidad económica, social y ambiental”.

De tal misión institucional se derivó una visión futura que sostenía: “Que la comunidad productiva de Pioneros pueda constituirse en un modelo de desarrollo sustentable, posible de ser replicado en otras regiones y en el resto del país”.

Precisamente, de esa visión que la organización se daba a sí misma se aferrarían las autoridades provinciales para luego utilizar este Programa como bandera de campaña electoral, aun cuando Pioneros no hubiera comenzado a concretarse.

El sustento conceptual de esta alternativa de desarrollo rural implicó la definición y adopción de un conjunto de valores que guiarían las acciones futuras, tanto de cada individuo cuanto de la comunidad de pobladores que se constituya. Esos valores se agrupaban en tres grandes campos:

valores correspondientes a la relación entre el individuo y la comunidad:

- respeto, cooperación y ayuda mutua
- respeto y sostenimiento de los códigos comunitarios, tanto de convivencia como productivos y ambientales
- mejora de la calidad de vida de todos los integrantes de la Comunidad
- respeto por las normas de generación y desarrollo de las urbanizaciones de la Comunidad
- participación en la toma de decisiones y en la ejecución de acciones comunitarias
- responsabilidad social comunitaria
- fomento del crecimiento educativo y cultural de cada miembro de la Comunidad
- respeto por la identidad comunitaria instituida

valores correspondientes a la relación entre la comunidad y el medio ambiente:

- respeto y preservación productiva del medio ambiente
- conciencia ambiental comunitaria
- compromiso ambiental comunitario

valores correspondientes a la relación entre la comunidad y el uso de los recursos económicos:

- a) proactividad
- b) sinergia
- c) innovación tecnológica y productiva
- d) calidad
- e) competitividad

Definido el presente (la misión) y el futuro deseado (la visión), y en consideración de los valores adoptados, Pioneros se fijó como objetivos generales:

1. generar empleo a partir de un desarrollo agropecuario y agroindustrial
2. difundir nuevas alternativas productivas que favorezcan el desarrollo agropecuario y agroindustrial de San Luis
2. difundir nuevas tecnologías adaptadas al entorno ambiental y productivo de la zona
3. asegurar el bienestar individual y social de los integrantes de la futura comunidad de pioneros
4. desarrollar un modelo productivo ambientalmente sustentable
5. estimular el desarrollo regional.

A diferencia de las múltiples iniciativas de colonización agraria que se cuentan en la historia argentina, en Pioneros Siglo XXI se planteó una visión global, que excedía los aspectos meramente productivos para avanzar hacia la planificación integral del desenvolvimiento urbano y productivo de lo que se dio en llamar “Comunidad Productiva de Pioneros Siglo XXI”.

Como punto de partida se sostuvo que la estructura de la organización no debería subsumir al hombre en sí, pero tampoco sería una suma de individualidades, en la que la competencia feroz enfrentase a unos con otros. La comunidad, por lo tanto, solo podría realizarse, solo podría alcanzar sus objetivos en la medida en que se realizasen —como personas, como productores, como empresarios— cada uno de los pioneros que la llegasen a integrar.

En este aspecto, el “Plan Global” tuvo especial cuidado de dejar asentada la vital necesidad de equilibrio entre la individualidad y el bien común, de modo de colocar algún dique de contención a las tendencias totalitarias del Estado provincial hegemonizado por los Rodríguez Saá.

Los lineamientos organizativos que guiarían el desenvolvimiento de la Comunidad de Pioneros Siglo XXI se sintetizan en las siguientes premisas: a) apuntalamiento de la gestión local; b) enfoque de intervención territorial; c) complementariedad integral; d) gradualidad operativa; y, e) planificación estratégica participativa.¹⁴

La comunidad fue organizada en torno de dos núcleos, de cuya dinámica individual se generaría la sinergia que permitiría el desarrollo comunitario pleno. Esos nodos eran, por un lado, las *urbanizaciones*, y, por el

¹⁴ En el texto original del “Plan Global” se desarrollan conceptual y operativamente en extenso cada una de estas premisas, pero por razones de espacio en este artículo solo son enunciadas.

otro, la *empresa comunitaria*. Ambos “visibilizan” a la comunidad; las primeras, por medio de la constitución de los sitios en donde vivirían y se relacionarían socialmente los pioneros; y la segunda, como ente organizador, promotor y sustentador de la actividad económica y productiva de Pioneros Siglo XXI.

Las urbanizaciones conformarían los núcleos habitacionales y de servicios que permitirían el asiento y el desenvolvimiento cotidiano de la vida de las familias pioneras. Se planificaron cuatro urbanizaciones, una principal y tres secundarias (denominadas “satélites”).

De acuerdo con la capacidad productiva de las diferentes áreas en que se desarrollaría el Programa, se estimó la población de familias que pudieran asentarse en cada una de ellas, y de ahí, entonces, se planificó la cantidad y distribución espacial de esas urbanizaciones.

Considerando que la capacidad de sustentación productiva (con el actual nivel tecnológico) de las tierras de Pioneros alcanzaría para la vida de 396 familias (distribuidas entre diferentes zonas y practicando diversas combinaciones de producciones), y que los sectores de servicios colaterales a la vida y a la producción requerirían de cierta cantidad de mano de obra, se estimó que vivirían distribuidos entre las distintas urbanizaciones los miembros de 475 familias pioneras.

Estas familias recibirían en las urbanizaciones secundarias las prestaciones de los servicios sociales básicos (educación elemental, medicina básica, etcétera), a la vez que, dada su cercanía, podrían acceder a otros servicios urbanos en el sitio habitacional principal, del cual no los separaría más que una docena de kilómetros.

Las urbanizaciones y su población constituirían el sustrato sobre el que se asentaría la institucionalidad de la Comunidad. En tanto que ella estaría inserta en una jurisdicción mayor, como es la provincia de San Luis, se presumió (y así debería quedar fijado en su cuerpo estatutario) que avanzado el tiempo la Comunidad de Pioneros Siglo XXI adoptaría la estructuración político-institucional que le corresponda de acuerdo con la Ley de Municipios vigente en ese entonces en la provincia. Hasta tanto esto ocurriera, es decir, durante los primeros años de funcionamiento comunitario, se establecería con precisión qué institución político-administrativa (delegación provincial, delegación municipal, delegación normalizadora, etcétera) ejercería el gobierno comunitario, fijándose sus atribuciones (siempre de acuerdo con la legislación vigente) y estableciéndose el periodo en que estaría en vigencia esta modalidad gubernativa.

Posteriormente, cuando la densidad poblacional, la dinámica socioproductiva y el entramado social lo justificasen, la Comunidad debería adoptar la organización de gobierno que la legislación provincial determinase (un

jefe comunal y un cuerpo legislativo local democráticamente elegidos, por ejemplo).

Al interior de la comunidad, y respetando el cuadro que brindan la Constitución Nacional, las leyes nacionales y el cuerpo jurídico de la legislación de San Luis, regiría una normativa que ordenase y regulase la dinámica social y productiva que lleven adelante los pioneros que allí vivieran. Esta normativa se estructuraría alrededor de los objetivos de la Comunidad:

- programar, levantar, sustentar y dirigir a las urbanizaciones integrantes de la comunidad de Pioneros Siglo XXI y de la empresa comunitaria correspondiente
- estimular la cooperación y la ayuda mutua entre los miembros de la comunidad
- incentivar, desarrollar y dirigir el sistema económico productivo comunitario, basado en unidades independientes formadas por cada uno de los miembros y sus familias y por la empresa comunitaria local
- incentivar, desarrollar y dirigir empresas de servicios y productivas que serán propiedad común de los miembros de la comunidad
- desarrollar, dirigir y administrar la empresa comunitaria y, por su intermedio, sus dos centros, el de Producción y Capacitación y el de Servicios a la Producción
- incentivar, desarrollar y apoyar la tarea de las instituciones educativas y culturales de la Comunidad
- organizar y mejorar las condiciones económicas, sociales y de calidad de vida de los integrantes de la Comunidad y de la empresa comunitaria
- preservar las condiciones ambientales, promoviendo un modelo de desarrollo económico regional sustentable en el tiempo y adecuado a las condiciones del medio ambiente local
- organizar, constituir y dirigir en la Comunidad todas las funciones de ejercicio de gobierno local.

A su vez, el reglamento interno comunitario abordaría la cuestión de las facultades y derechos comunitarios, y regularía el proceso de integración y separación de los pioneros respecto del conjunto de la comunidad.¹⁵

¹⁵ Nuevamente, por razones de espacio no se desarrollará aquí en extenso este aspecto. Sin embargo, es importante consignar que cuatro eran las áreas que, desde el punto de vista del pionero, el estatuto debería fijar y preservar: a) acceso a la tierra y usufructo productivo de ella; b) acceso a la vivienda y usufructo personal de ella; c) acceso y usufructo de los servicios urbanos brindados por la comunidad; y, d) acceso y usufructo de los servicios tecno-productivos ofrecidos por los centros integrantes de la empresa comunitaria.

La reglamentación comunitaria normaría los aspectos relacionados con las condiciones que determinarían la aptitud de una persona y su grupo familiar para convertirse en integrantes de la Comunidad, el proceso de admisión de esa persona y su familia, las causas de expulsión de un miembro de la Comunidad y los pasos correspondientes al proceso de anulación de la membresía y exclusión del pionero del seno comunitario.

La aptitud de una persona para adquirir el estatus de pionero estaría dada en función del perfil humano que definió originalmente el Programa Pioneros Siglo XXI (y que constituye, como se analizará más adelante, un aspecto central de la agonía en la que se sumió al Programa en ese entonces). En su momento se estableció que el Programa se orientará a la búsqueda de grupos familiares que deseen vivir en el medio rural, pero gozando de los servicios de la vida urbana, y que estuvieran dispuestos a desarrollar una actividad agropecuaria o agroindustrial en un área del sur de la provincia de San Luis. Asimismo, se consideró que podrían convertirse en pioneros aquellos grupos familiares, preferentemente con uno o más hijos, en los cuales al menos uno de los miembros de la pareja poseyera estudios en temáticas agropecuarias o agroindustriales, o tuviera experiencia laboral en esas áreas de actividad.

El proceso de admisión de un pionero y de su familia en el seno de la comunidad fue planificado de modo tal que se produjera luego de haber superado una serie de pasos selectivos, tras los cuales comenzarían a incorporarse a la comunidad no de pleno derecho, sino enmarcados en un período de prueba que duraría dieciocho meses; una vez transcurrido este lapso, los órganos de gobierno comunitario aceptarían la incorporación de pleno derecho tanto del pionero cuanto de su familia.

El acceso a la tierra productiva y a la vivienda se lograría, según se consensuó con los funcionarios provinciales que interactuaron en la redacción del "Plan Global", gracias a sendas líneas crediticias. Así, los pioneros plenamente integrados a la Comunidad no serían propietarios de sus viviendas ni de sus tierras hasta tanto no abonasen completamente los créditos respectivos, pero sí, en cambio, serían integrantes plenos de la Comunidad.

La propiedad de la tierra productiva y de la vivienda que se adjudicase a cada pionero tendría por rasgo distintivo que podría ser transferida por herencia a sus deudos al momento del fallecimiento del pionero, pero sería indivisa. En cambio, si el pionero incurriese en algunas de las causales previstas como motivo para su exclusión de la Comunidad (incumplimientos crediticios, violación de los códigos y reglamentos comunitarios de convivencia, producción y preservación del medio ambiente), la tierra y la vivienda que usufructuaba pasarían nuevamente a poder de la Comunidad, que los reasignaría en una nueva familia que deseara incorporarse a ella.

En lo que respecta al otro núcleo de la Comunidad de Pioneros, la empresa comunitaria, se trataría —como se señaló— del ente que se ocuparía de organizar, promover y sustentar la actividad económica y productiva de toda la Comunidad, buscando resguardar (desde su ángulo de injerencia) la sustentabilidad ambiental, la eficacia y eficiencia económica y la equidad social de todo el Programa.

Desde el punto de vista estratégico, para esta empresa se fijó como misión:

Organizar económica y productivamente a la Comunidad de Pioneros, ofreciendo a sus miembros servicios ligados a la producción agropecuaria y agroindustrial, que de forma autogestionada persigan la sustentabilidad económica, social y ambiental, rectora de la comunidad productiva en su conjunto.

La empresa, propiedad de la Comunidad de Pioneros Siglo XXI y, por ende, de cada uno de los integrantes de pleno derecho de ella, tendría por objetivos principales:

- a) asistir técnicamente a los pioneros en la elección y desarrollo de los *mix* productivos por los que optase
- b) validar las tecnologías disponibles en el mercado (y las que eventualmente puedan ofertarse en el futuro en él), tanto desde el punto de vista de la sustentabilidad ambiental cuanto desde la rentabilidad económica de su empleo
- c) capacitar a los pioneros en el ejercicio de sus actividades productivas, transfiriéndoles el *know how* necesario para que sus unidades productivas fuesen eficaces, eficientes y sostenibles en el tiempo
- d) facilitar el acceso al crédito a los pioneros en forma individual
- e) centralizar eficiente y eficazmente el mercadeo de la producción de la Comunidad y sus servicios afines
- f) generar economías de escala para el aprovisionamiento de insumos y la contratación de servicios específicos
- g) permitir el acceso rentable de cada pionero a tecnologías e instalaciones que, de ser operadas en forma individual, serían altamente costosas.

Para el cumplimiento de sus objetivos, la empresa comunitaria de Pioneros Siglo XXI fue organizada en torno de dos núcleos principales: el Centro de Producción y Capacitación (CPC) y el Centro de Servicios a la Producción (CSP).

El primero de estos centros definiría paquetes tecno-productivos adecuadamente validados para la realidad ambiental, productiva, social y económica de Pioneros Siglo XXI. De entre tales paquetes, los pioneros integrantes de la

comunidad elegirían la alternativa que desearan desarrollar (en función de sus recursos y de las parcelas a las que accedan), elección que contará con el aval, entonces, de la validación previa que realizó tal Centro.

De esta manera, el pionero integrante de la Comunidad podría desarrollar sus actividades productivas con el *background* de conocer los niveles de eficacia y eficiencia económica que puede alcanzar, a partir de la definición del paquete tecno-productivo que en su momento realizase el Centro.

Por su parte, el CSP desarrollaría acciones de apoyo en las áreas de producción, transformación, acondicionamiento, comercialización y acceso al crédito. Dado que la escala individual en que se desenvolvería cada pionero no alcanzaría para hacer rentable en forma unitaria las tareas relacionadas con aquellas áreas, este Centro operaría en una escala mayor, generando así economías suficientes para que esos servicios fuesen rentables (desde el punto de vista de la empresa comunitaria) a la vez que accesibles a cada uno de los pioneros.

Las acciones que desarrollasen ambos centros estarían enmarcadas en los lineamientos que se fijase la propia Comunidad para el desarrollo de la empresa comunitaria de la que será propietaria. Esta empresa estaría integrada por la totalidad de los pioneros de la Comunidad, y se dirigiría de acuerdo con la organización conformada por una Asamblea General, una Comisión Directiva, colegiada y con un Presidente, y una Comisión Auditora. La Comisión Directiva nombraría, a su vez, a los directores de cada uno de los dos centros.

El funcionamiento coordinado de ambos centros permitiría generar una sinergia que, partiendo de la misma empresa comunitaria, se expandiría a la totalidad de la Comunidad de Pioneros Siglo XXI, apuntalando así su trayectoria conducente a un mayor y mejor desarrollo económico y social.

Para la constitución y capitalización de la empresa comunitaria se propuso y planificó la creación de un fideicomiso en el que el Estado provincial actuaba como fiduciante y, por lo tanto, afectaba un cierto patrimonio para la generación de tal fondo. Como agente fiduciario se propuso que actuase el banco provincial o una sociedad *ad hoc*, que se encargaría de administrar el fideicomiso en beneficio de la empresa comunitaria, otorgándole un crédito de capitalización, permitiéndole ponerse en funcionamiento y proveyéndola de los fondos necesarios para que financie la entrada en producción de las unidades individuales de cada integrante de la Comunidad. Esta empresa, por su parte, y en cumplimiento de sus objetivos, canalizaría el acceso de cada pionero al crédito.

En tanto que por su naturaleza jurídica el fideicomiso tiene una duración finita, la empresa comunitaria debería desarrollar una estrategia de desenvolvimiento con un horizonte de sustentabilidad autónoma en el tiempo, más allá

de la duración de aquel fideicomiso inicial. Por tal motivo, se planificó que esa empresa brindaría servicios tanto de asistencia técnica y capacitación por medio del CPC, cuanto de procesamiento, aprovisionamiento y comercialización por intermedio del CSP; estos últimos serían rentados, y de ellos provendrían los fondos que le permitirán su normal desarrollo empresarial.

La empresa comunitaria sería básicamente una empresa de servicios, y de la tarifación de esos servicios obtendría los recursos que necesitase para desarrollar sus actividades. A diferencia de organizaciones que pudieran parecerse (como ciertas cooperativas), la empresa no crecería a expensas de los pioneros individuales, sino que su crecimiento sería regido, reglado y orientado por el conjunto de los órganos de gobierno de la Comunidad.

El crédito de capitalización que esta empresa recibiera del agente fiduciario que se designase facilitaría su puesta en funcionamiento, financiando su capital de giro para las primeras etapas de su desarrollo, a la par que financiaría —como ya señalamos— el desenvolvimiento inicial de las unidades particulares de cada pionero.

Estos últimos serían, a la vez que empresarios individuales, copropietarios de la empresa, por intermedio de la cual podrían contratar diversos servicios productivos, capacitarse, transformar su producción agropecuaria, proveerse de insumos y comercializar el producto agroindustrial que obtuviesen.

Así, la empresa funcionaría a la manera de “canalización”, tanto para la obtención de *inputs* cuanto para la colocación de *outputs*, pero no debería convertirse en ningún momento en una entidad que, produciendo por sí misma (a partir de la producción agropecuaria individual de cada pionero), colocase agroalimentos en el mercado y obtuviese por ello una ganancia empresarial a costa de la ganancia individual de los pioneros que operasen con ella.

Respecto de la producción individual de los pioneros, para la realización del “Plan Global” se diseñó un esquema productivo inicialmente planificado para 398 unidades, considerando las variables físicas (suelo, agua, clima, etcétera), la detección de mercados potenciales y el análisis económico preliminar. Asimismo, se avanzó en la planificación de las unidades experimentales —pero con producción colocable en los mercados— correspondientes al CPC.

Se definió así un listado de productos que a continuación fueron combinados en *mix* productivos que funcionarían en el nivel de cada unidad pionera, permitiéndole a cada familia allí instalada generar un ingreso adecuado y sostenido en el tiempo.

Tales *mix* fueron elaborados apelando a la técnica de la programación lineal, y se introdujeron en ella restricciones al modelo y se incorporaron variables de decisiones agronómicas y de escala.

Los *mix* definidos correspondían a una primera etapa en la evolución de Pioneros, y podrían variar con el correr de los años, de acuerdo con las mutaciones que sufriesen los mercados, que, detectadas y analizadas en tiempo y forma por las dependencias correspondientes de la empresa comunitaria de Pioneros, permitirían la selección de nuevos productos y nuevas combinaciones de ellos. A su vez, los *mix* definidos en esa oportunidad no serían las únicas producciones que se llevarían adelante en los terrenos del Programa durante su primera fase de vida, sino que eran los que habían sido testeados y validados como eficientes y eficaces para la realidad de aquel momento. Sin embargo, sería factible emprender otras alternativas productivas en las distintas unidades pioneras, que deberían respetar como condición *sine qua non* la obligatoriedad de un uso sustentable de los recursos y ceñirse, entonces, a los patrones de uso que oportunamente la Comunidad de Pioneros se fijase.

Las producciones agrícolas y pecuarias contenidas en esos *mix* inicialmente definidos fueron las siguientes: a) arándanos; b) frambuesas; c) salvia; d) tomillo; e) espárrago; f) pimiento; g) ajo; h) cebolla; i) mijo-caupí; j) tambo ovino (o caprino); y, k) carne ovina.

Como resultado del agrupamiento de productos en *mix*, se definieron seis opciones productivas, cuatro agrícolas y dos pecuarias. Una de las pecuarias (el tambo ovino o caprino) se planificó en tres versiones, de acuerdo con el cuadrante espacial en la que se llevase adelante.

Las opciones agrícolas se desarrollarían en lotes de 50 ha; el tambo ovino o caprino en unidades de entre 85 y 200 ha, según el cuadrante en que se ubicasen, y la otra opción pecuaria (ganadería cárnica ovina) se desenvolvería en lotes de 200 ha.¹⁶

¹⁶ La composición productiva y la extensión correspondiente a cada producto dentro de cada opción definida eran las siguientes:

Opción I: arándanos (1,5 ha), salvia (1,25 ha), pimiento (0,5 ha), ajo (3 ha), cebolla (2 ha) y cultivo consociado mijo-caupí (10 ha).

Opción II: arándanos (1,5 ha), tomillo (1,25 ha), espárrago (1 ha), ajo (3,5 ha), cebolla (2 ha) y cultivo consociado mijo-caupí (10 ha).

Opción III: frambuesas (1,25 ha), salvia (1,25 ha), espárrago (0,5 ha), ajo (3,5 ha), cebolla (2 ha) y cultivo consociado mijo-caupí (10 ha).

Opción IV: frambuesas (1,25 ha), tomillo (1,25 ha), pimiento (0,5 ha), ajo (3,5 ha), cebolla (1 ha) y cultivo consociado mijo-caupí (10 ha).

Opción Va: tambo ovino o caprino de 280 animales en ordeño (75 ha) y cultivo consociado caupí-mijo (10 ha).

Opción Vb: tambo ovino o caprino de 200 animales en ordeño (75 ha) y cultivo consociado caupí-mijo (10 ha).

Opción Vc: tambo ovino o caprino de 200 animales en ordeño (75 ha) y cultivo consociado caupí-mijo (50 ha).

Opción VI: carne ovina con 600 madres en servicio (150 ha) y cultivo consociado caupí-mijo (50 ha).

CRISIS Y AGONÍA DE PIONEROS SIGLO XXI

En paralelo, mientras los equipos de la AAAUBG realizaban los estudios parciales requeridos para la posterior formulación integral del “Plan Global de Pioneros Siglo XXI”, el gobierno de San Luis llevaba a cabo actividades de promoción del Programa que no eran plenamente compatibles con lo que se estaba diseñando en esos momentos.

Así, meses antes de que comenzaran oficialmente los trabajos de diseño integral del Programa, desde la Secretaría de Agricultura provincial se realizó una intensa campaña propagandística acerca de Pioneros, y se repartieron por todo el país formularios de inscripción a esta iniciativa, en los que se consignaba que los futuros pioneros deberían presentar un proyecto de desarrollo productivo propio, lo que, como se observa, no se condecía con lo que posteriormente desarrollaría la AAAUBG.

Por intermedio de esa campaña de difusión e inscripción llegaron a constatar en la base de datos del Programa más de 4.000 postulantes. La promesa de acceso a la tierra productiva y a una vivienda fue el atractivo principal, aun para personas con ninguna experiencia en la vida rural ni conocimientos productivos del ámbito agropecuario.

En la difusión de esas solicitudes de inscripción influyó la red de militantes políticos de la candidatura de Adolfo Rodríguez Saá para Presidente del país. De ahí, entonces, que las promesas de viviendas y tierra fuesen tan livianamente propaladas, con el fin de atraer interesados y, por consiguiente, potenciales apoyos electorales.

Cuando el equipo de la AAAUBG responsable del diseño conceptual y organizacional de la Comunidad de Pioneros emprendió sus tareas, debió enfrentarse al hecho de que preexistían más de 4.000 inscritos, aun cuando el Programa todavía no estaba plenamente formulado. Por tal motivo, se plantearon dos opciones: por un lado, realizar una nueva convocatoria de postulantes, de modo tal de ajustar el perfil de los que se inscribieran a los lineamientos definitivos de Pioneros; y, por el otro, contemplar a esas 4.000 personas, solicitándoles que se inscribieran de nuevo, pues políticamente era conveniente que se les diera una respuesta. Las autoridades provinciales optaron por la segunda alternativa basados, precisamente, en cálculos electorales.

Así, entonces, se organizó una reinscripción de esos más de 4.000 postulantes, que fue completada por algo menos de la mitad, 1.732 personas. Sobre este universo, y luego de múltiples dificultades organizativas y operativas derivadas de la falta de colaboración de los agentes provinciales para con los profesionales de la AAAUBG, se realizó un proceso de preselección de postulantes.

En vista del perfil que se le quiso dar a la futura Comunidad de Pioneros, se fijaron cinco criterios básicos para preseleccionar a los postulantes: a) que vivieran en pareja, más allá del estado civil de esa unión; b) que al momento de la inscripción contasen entre 25 y 40 años de edad; c) que esas parejas tuvieran al menos un hijo; d) que esos hijos tuvieran hasta 5 años de edad o fueran mayores de 17 años; y, e) que los postulantes poseyeran experiencia laboral en tareas agropecuarias o agroindustriales o hubieran cursado estudios en carreras afines a esas producciones.

Aplicados estos criterios al universo reinscrito, se obtuvo un conjunto de solo 163 postulantes que podrían convertirse en pioneros. Obviamente, la exigüidad de la cifra se contraponía con la magnitud de la planificación que se estaba desarrollando en esos momentos que, recordemos, establecía un número de 398 unidades productivas.

Ante esta situación, las autoridades sanluiseñas insistieron en flexibilizar los parámetros de selección, pues, de acuerdo con su visión, cuantas más personas se convocaran a la selección personal que se realizaría, mayor publicidad obtendría Pioneros, y con ello este esfuerzo se volcaría a las acciones de propaganda electoral de los Rodríguez Saá (de Adolfo en el ámbito nacional y de Alberto en el provincial, pues se postulaba como gobernador). La AAAUBG logró sofrenar momentáneamente esta presión, y así el proceso de entrevistas de selección se organizó para enero del 2003 en la capital de San Luis.

Para tal propósito fueron convocados telefónicamente los 163 postulantes inscritos y, en paralelo, las autoridades provinciales iniciaban un intenso despliegue publicitario en torno del comienzo del proceso. Esto fue estimulado porque en los distintos soportes comunicacionales utilizados por Adolfo Rodríguez Saá en su campaña por la Presidencia de la Nación se señalaba que Pioneros Siglo XXI era una realidad en marcha y que, como tal, sería replicada en todo el país si él llegaba a gobernarlo. Ante esto, resultó lógico que los funcionarios provinciales, subordinados plenamente a las decisiones de campaña del líder local, insuflaran importancia y publicidad a las acciones de selección de pioneros, como un indicio de que efectivamente el Programa estaba en marcha.

El desarrollo de las entrevistas fue sumamente dificultoso; debieron realizarse en un sitio poco apto para tal fin, y los agentes provinciales interpusieron toda clase de obstáculos (desconociendo las directivas que recibían de las mismas autoridades provinciales) para el normal desenvolvimiento de las acciones.¹⁷

¹⁷ Cfr. una pormenorizada descripción de esta situación en K. Schepis (*op. cit.*, 2003).

A partir de las respuestas brindadas a una serie de tópicos que se les formulaban, el conjunto de entrevistados (concurrieron solamente 113 del total de 163 citados) puede ser agrupado analíticamente en cuatro isotipos:

- el sujeto de perfil empresarial que encontraba en el Programa una oportunidad de inversión, pero no quería comprometerse con la dinámica socioproductiva que implicaba articularse a la Comunidad de Pioneros Siglo XXI
- el pequeño productor agropecuario que quería acceder a una tierra de su propiedad y encontraba en el Programa una oportunidad para hacerlo
- el sujeto carente de capital, muchas veces desempleado, que encontraba en el Programa una vía de acceso al circuito productivo
- el joven profesional del área agropecuaria, desprovisto de capital, que veía en el Programa una posibilidad para desarrollarse profesionalmente.

En ninguno de los cuatro isotipos se encuentra plenamente plasmado el sujeto social que se aspiraba a que se convirtiera en integrante de la Comunidad de Pioneros, pues en los casos en que era subjetivamente posible tal cosa, carecían del capital inicial mínimo, mientras que cuando este era disponible, subjetivamente el sujeto no se encuadraba en las características que se buscaba poseyeran los pioneros de la comunidad.

Luego de flexibilizar levemente los parámetros selectivos, fue posible identificar *prima facie* a veinticinco postulantes que podrían convertirse eventualmente en pioneros, y esto, frente a las 398 unidades productivas planificadas, arroja una brecha importante que, desde el punto de vista de las autoridades provinciales, era políticamente negativa.

En forma paralela a la culminación del proceso selectivo, y mientras las autoridades sanluiseñas insistían ante la AAAUBG para que se flexibilizaran aun más los criterios de selección, los profesionales de la Asociación finalizaron la redacción final del “Plan Global”, y así terminaba el contrato de asistencia técnica que unía a esa Asociación con el gobierno provincial.

Todas las acciones que estaban por concretarse se anularon y el Programa comenzó a recorrer una etapa de paralización y direcciones equívocas que continúa hasta la fecha. Así, con el recambio gubernamental en San Luis, y con la veloz rotación de ministros, Pioneros pasó por distintas conducciones, con lo cual variaron también sus lineamientos operativos, pero sin lograr nunca ponerse en marcha.

Con el triunfo en San Luis de Alberto Rodríguez Saá y la amplia derrota de su hermano Adolfo en las elecciones nacionales, Pioneros Siglo XXI

dejó de tener importancia publicitaria, a la vez que al interior de la administración provincial fue desprestigiado con los sucesivos cambios de direcciones que lo sumieron en la inoperancia absoluta. Los lineamientos del “Plan Global” fueron dejados totalmente de lado y, en cierto momento, algunos funcionarios propusieron la simple lotización y venta de aquellas tierras, disolviendo toda posibilidad de desarrollo comunitario en la región sur de la provincia.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La experiencia de Pioneros Siglo XXI muestra con suma claridad que las propuestas de desarrollo rural, aun cuando se elaboren muy ajustadamente, apelando a los últimos adelantos conceptuales y metodológicos de esa disciplina, si no cuentan con el pleno apoyo de la gestión pública, son inviables.

La realidad social y política de San Luis, con el estado hegemonizado desde hace más de dos décadas por la familia Rodríguez Saá, deja su impronta en las prácticas operativas de toda la administración, sean funcionarios políticos o agentes de carrera de tal administración. En esa impronta se superponen elementos subjetivos y objetivos que determinan la sumisión totalitaria en la que se ve envuelta la población sanluisense, y de la que no escapa la dinámica administrativa pública.

La propaganda, como factor unificador de voluntades, usufructuó a Pioneros de modo tal que su desenvolvimiento fue visto solo para el corto plazo: el Programa se tornó un aspecto más de la miríada de iniciativas sanluisenses que se enumeraban en la campaña electoral de Adolfo Rodríguez Saá, y que serían replicadas —según se afirmaba— en el resto del país en caso este fuese elegido Presidente de la Nación.

Los funcionarios provinciales, en su afán de progreso por medio de la sumisión a las indicaciones discursivas del líder (Adolfo en el nivel nacional y Alberto Rodríguez Saá en el provincial), magnificaron aquel usufructo, vaciando de contenido toda la acción pública y dejando que la AAAUBG fuese la responsable del diseño de la planificación integral del Programa, pero sin indicar expresamente a los agentes provinciales que colaborasen con los técnicos de la Asociación. Esos agentes veían, en réplica de la propaganda sanluisense contraria a los porteños y a los extranjeros, que los profesionales de la AAAUBG no estaban “comprometidos” proselitistamente con los Rodríguez Saá, por lo que interpusieron múltiples dificultades para el normal desarrollo de las acciones emprendidas.

Como resulta evidente, la AAAUBG subestimó el peso y la resistencia de la cultura política provincial, considerando que el saber técnico era razón suficiente para poder desenvolver adecuadamente sus acciones. En ámbitos como

la provincia de San Luis, donde el régimen totalitario impregnó cada aspecto de la vida social, política y cultural, las iniciativas técnicas, por impecables que sean, no encuentran viabilidad si no poseen el acuerdo pleno y explícito de las autoridades políticas, y en particular el del líder.

En el caso estudiado, Adolfo Rodríguez Saá fue impulsor de la iniciativa en el contexto de su política de promoción de las inversiones en el territorio de su provincia, tal como se ha señalado. Sin embargo, inmerso en su campaña en pos de la Presidencia de la Nación, dejó que el devenir de Pioneros quedara en manos de funcionarios políticos de segunda y tercera línea, en los cuales la subordinación al líder es absoluta, a la vez que se tornan agentes que magnifican las tendencias totalitarias del régimen provincial. Es así, entonces, que encuentran en “los otros” (los profesionales de la AAAUBG) a eventuales opositores, en tanto que no están “comprometidos” con el líder; y en su afán de progresar hacia el entorno más cercano a él, entorpecen el trabajo de esos “otros”, creyendo que con ello ganaban posiciones en aquel entorno.

Toda estrategia de desarrollo rural innovadora, moderna y con elementos que la adecuan a la realidad global de la economía y la sociedad contemporáneas es, por definición, una estrategia inclusiva, abierta, democrática e integral. Sin embargo, intentar desenvolver una tal estrategia en un contexto totalitario, aun bajo el ropaje del formalismo democrático, lleva a la iniciativa hacia el fracaso estrepitoso o, como en el caso estudiado, hacia la parálisis absoluta.

El desarrollo rural es inevitablemente un proceso democrático en el que el saber técnico juega un papel preponderante, pero que sin la activa y efectiva participación de los actores involucrados queda vaciado de contenido. Programas como Pioneros Siglo XXI, desenvueltos en un contexto autoritario, solo aparejan más autoritarismo, mientras que diseñados y ejecutados en un espacio de plena democracia no meramente formal, conducen, ahora sí, hacia el verdadero desarrollo integral, social y económico.

;