

LOS LIBROS DE  
Fundación  
Patagonia Tercer  
Milenio

# Política agraria

– Reforma, soberanía  
y seguridad alimentaria.  
Modelos de desarrollo.

Ing. Agr. **Guillermo Gallo Mendoza**  
Ing. Agr. **Lucas Gallo Mendoza**

Buenos Aires, agosto de 2011



LOS LIBROS DE  
Fundación  
Patagonia Tercer  
Milenio

# Política agraria

– Reforma, soberanía  
y seguridad alimentaria.  
Modelos de desarrollo.

Ing. Agr. **Guillermo Gallo Mendoza**

Ing. Agr. **Lucas Gallo Mendoza**

Buenos Aires, agosto de 2011

ISBN N° xxx-xxx-xxxx-x-x

1ª Edición: septiembre 2011  
1000 ejemplares

Editor: **Fundación Patagonia Tercer Milenio**  
Diseño: **Pump Diseño**  
Impresión: **Gráfica Latina**

Prohibida su reproducción total o parcial  
sin autorización de los editores.

## ÍNDICE

<b>PRÓLOGO</b>	7
<b>AGRADECIMIENTOS</b>	11
<b>LA POLÍTICA Y LA REFORMA AGRARIA</b>	
A MODO DE INTRODUCCIÓN	15
CONDICIONES QUE FUNDAMENTAN LA NECESIDAD DE UNA REFORMA AGRARIA INTEGRAL	18
TIPOS DE REFORMAS AGRARIAS IMPLEMENTADAS HASTA FINES DE LOS AÑOS '60 DEL SIGLO XX	20
LAS REFORMAS AGRARIAS DESDE LOS ÚLTIMOS AÑOS DE LA DÉCADA DE LOS AÑOS '60	24
BREVE SÍNTESIS DE LA CUESTIÓN AGRARIA EN ARGENTINA	28
ARGENTINA, SIGLO XXI: SUGERENCIA DE POLÍTICA AGRARIA	43
1. ASPECTOS GENERALES Y PROCESOS	43
2. ASPECTOS DE PLANIFICACIÓN Y AMBIENTE	44
3. UNIVERSO DE POBLACIÓN SUJETO-OBJETO DE LA PROPUESTA DE POLÍTICA AGRARIA	46
4. CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN SUJETO-OBJETO DE LA PROPUESTA DE POLÍTICA AGRARIA	52
5. LA MARCHA AL CAMPO: UNA PROPUESTA PARA CONTRIBUIR A SUPERAR LA DESOCUPACIÓN ESTRUCTURAL	60
<b>ANEXOS</b>	77
1. INFORMACIÓN ASUMIDA EN LAS ESTIMACIONES DEL COSTO DEL PROGRAMA	77
2. TIPO DE ORGANIZACIÓN AL INTERIOR DE LAS UNIDADES ASOCIATIVAS COOPERATIVAS	78
3. APROXIMACIÓN A LA ESTIMACIÓN DEL COSTO DEL PROGRAMA	80
4. SUGERENCIA BIBLIOGRÁFICA	83



## **ÍNDICE (CONT.)**

### **SOBERANÍA ALIMENTARIA Y CULTURA**

INTRODUCCIÓN	91
LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	92
LOS PRODUCTOS ORIGINADOS EN EL “NUEVO MUNDO”	94
INICIO DE LA PÉRDIDA DE SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA	100
BREVE REFERENCIA SOBRE LA INTRODUCCIÓN DE ESPECIES DE LA FAUNA Y LA FLORA EUROPEAS Y AFRICANAS	103
LA DINÁMICA DE LA SEGURIDAD Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIAS	107
REFLEXIÓN SOBRE LA RELACIÓN ENTRE CULTURA Y SOBERANÍA ALIMENTARIA	111
CULTURA Y DESARROLLO LOCAL	113
ALGUNAS OPINIONES SOBRE EL TEMA	115
CUADROS ANEXOS	117

### **LOS ESTILOS DE DESARROLLO IMPLEMENTADOS EN EL SECTOR AGROPECUARIO EN EL SIGLO XX E INICIO DEL XXI: SUS IMPLICANCIAS EN LAS MIGRACIONES RURAL - URBANAS**

INTRODUCCIÓN	133
LOS ESTILOS DE DESARROLLO	136
1.1. ESTILO DE DESARROLLO AGRARIO Y DE APROVECHAMIENTO DE RECURSOS NATURALES EN GENERAL, EXPORTADOR DE BIENES CON ESCASO VALOR AGREGADO, OCUPACIÓN DE MANO DE OBRA INTENSIVA	137
1.2. ESTILO DESARROLLISTA, SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES, OCUPACIÓN MANO DE OBRA SEMI - INTENSIVA	140
1.3. ARTICULACIÓN PASIVA, Y RESIDUAL CON EL MERCADO MUNDIAL, OCUPACIÓN MANO DE OBRA EXTENSIVA	152
1.4. EL ESTILO DE DESARROLLO SUSTENTABLE, OCUPACIÓN MANO DE OBRA SEMI - INTENSIVA	155
ANEXOS (CUADROS Y TEXTOS)	160





## PRÓLOGO

En relación al primer capítulo de este libro, partimos de la convicción de que cualquier cambio ocasionado en la estructura de tenencia de la tierra, así como en la disponibilidad y uso de la misma, sea con objetivos de mejorar la participación de la producción nacional agropecuaria en el mercado mundial y/o de mejorar el abastecimiento de alimentos y de otros usos para atender de manera suficiente los requerimientos de la población solvente y no solvente del País implica, y puede ser denominada por sus consecuencias, Reforma Agraria.

Así lo entendió en su momento el “responsable” titular de la cartera de agricultura y ganadería de la Nación en tiempos de la autodenominada “revolución argentina”, Lorenzo A. Raggio, cuando respondiendo a un pedido presentado por la Unión de Propietarios de Campos Arrendados al entonces Ministro de Economía Jorge Salimei<sup>1</sup>, implementó una política<sup>2</sup> que prácticamente dio inicio a una significativa disminución de tenedores de tierra en los términos de la Ley N° 13.246 de Arrendamientos y Aparcerías Rurales, sancionada por el primer gobierno constitucional presidido por el Gral. Juan Domingo Perón. El Secretario de Agricultura y Ganadería de la “Revolución Libertadora” sostenía que la Reforma Agraria que la Argentina mostrará al mundo será una reforma sin resonancias emocionales ni políticas.

Ahora bien, asumimos que pueden existir tantos modelos de Reforma Agraria como proyectos de sociedad y Nación puedan ser imaginados. Pero

---

1) Refiriéndose a las sucesivas prórrogas legales de los contratos de arrendamiento y aparcerías rurales, expresaba que: “han conspirado contra la mayor productividad del campo y empeorado las condiciones ecológicas de las tierras por el tratamiento irracional a que han sido sometidas por los tenedores de las tierras. El respeto a la propiedad privada –objeto fundamental de la Revolución– debe ser una realidad, y la libre empresa agropecuaria podrá ser en estas condiciones el basamento estructural más importante para que el País salga de la postración que lo agobia”.

2) Mediante la Ley N° 17.253 sancionada “de facto” el 27 de abril de 1967, a partir de un anteproyecto elaborado por el Instituto de Derecho Agrario de la Universidad del Salvador.

no hay dudas de que dicha imaginación, en general, será el resultado de ideologías no siempre explicitadas como tales, sino que casi siempre quedan amparadas por una declaración que enfatiza en “la búsqueda” del bienestar de la sociedad, sin definir tampoco a que porción de ella se refieren.

Por ello, en el primer capítulo se procura dejar suficientemente aclarado el significado de la Reforma Agraria explicitado en este capítulo, al señalar que la misma coincide con los objetivos expresados por Solon Barraclough<sup>3</sup>, es decir: con la búsqueda de una mayor igualdad social; la redistribución del poder político y un mejoramiento en el funcionamiento económico, para responder a las implicancias negativas de la estructura de la tenencia de la tierra, la pobreza rural y el fracaso de la distribución de los beneficios económicos, vigentes en los países en los que es necesaria la implementación de una Reforma Agraria.

Podríamos asumir que lo explicitado por Solon Barraclough coincide en gran parte con fundamentos de la ley sancionada el 18 de mayo de 1826<sup>4</sup>. La intención perseguida por la sanción de la mencionada ley, era coherente con la acusación de B. Rivadavia acerca de “*los grandes inconvenientes sociales de la propiedad privada del suelo*”<sup>5</sup>. Por otra parte, J.S. de Agüero, ministro de Rivadavia, decía con motivo de la discusión del proyecto de Ley de Enfiteusis: “*más vale conservarse la enfiteusis indefinidamente que vender la tierra, porque el precio se consume y la renta se conserva. Podría fijarse en la ley que la enfiteusis fuese perpetua, porque la Nación debe conservar perpetuamente el dominio de las tierras*”<sup>6</sup>.

Consideramos que el principal aporte plasmado en este capítulo, está constituido por el análisis de las condiciones actuales de la estructura

---

3) Solon Barraclough fue Director General del Estudio de Tenencia de la Tierra en siete países de América Latina. Sus escritos constituyen una fuente inagotable de consulta de estudiosos y políticos involucrados en la política del sector rural.

4) Ley de Enfiteusis, sancionada durante el Gobierno de Bernardino Rivadavia.

5) Lamas, Andrés. Rivadavia y la Legislación de las tierras públicas. Ediciones Populares Bernardino Rivadavia, Editorial Giorgista, Buenos Aires, Argentina, marzo de 1882.

6) Lamas Andrés. Mencionado en la anterior nota al pie.

agraria vigente en el País, y en la propuesta tendiente a dar una respuesta positiva a los problemas generados a lo largo del proceso que dio como resultado dicha estructura agraria, generadora, a la par, de parte de la desocupación estructural existente. Tal respuesta fue denominada “La Marcha al Campo”, parte de cuyo significado fue presentado en un libro publicado por la Fundación<sup>7</sup>.

Al final de este primer capítulo de libro se encuentra una aproximación al costo de un programa de la Marcha al Campo. Contrastados sus beneficios explícitos e implícitos con el costo de los mismos, nos parece que la inversión total requerida para la implementación del programa generaría al País beneficios sociales, económicos, políticos, ambientales y estratégicos, directos e indirectos, de una magnitud que difícilmente pueda ser superada por otras alternativas de inversión productiva.

El contenido del segundo capítulo está estrechamente vinculado con el primero, sobre todo con los beneficios que se espera sean generados por la implementación del programa de La Marcha al Campo. El desarrollo de este capítulo se inicia con la definición de lo que se asume como soberanía y seguridad alimentaria. Coherente con ella, se realiza un sucinto relato sobre su vigencia en los pueblos de la región hasta la llegada de Cristóbal Colón y otros conquistadores, que implicó el inicio de la pérdida de ambas. El impacto negativo generado por los enviados del “Viejo Mundo”, está explicitado en una serie de puntos, incluyendo causas y consecuencias de la introducción de especies de la fauna y la flora europea y africana.

Este capítulo contiene además reflexiones sobre la relación entre cultura y soberanía alimentaria, incluyendo opiniones de organismos del sistema de las Naciones Unidas, tal como la FAO<sup>8</sup>, así como el Foro Mundial sobre

---

7) Gallo Mendoza, Guillermo, con la colaboración de Gallo Mendoza, Pablo. La Marcha al Campo: Propuesta para contribuir a superar la desocupación estructural. Editor Fundación Patagonia Tercer Milenio, Buenos Aires, Argentina, septiembre de 2010.

8) Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Cuestiones relacionadas con la pobreza rural, el empleo y la seguridad alimentaria. Cumbre Mundial sobre Desarrollo. Copenhague 6-12 de marzo de 1995.

Soberanía Alimentaria<sup>9</sup> realizado cinco años después de la Cumbre Mundial de la Alimentación.

En los cuadros anexos de este capítulo 2 se encuentran diversos cuadros con comentarios sobre sus contenidos, estrechamente relacionados con el capítulo 1.

Finalmente, en el capítulo 3 se encuentra una descripción sucinta sobre los estilos de desarrollo, con énfasis en el sector agropecuario. La mencionada descripción guarda también estrecha relación con los dos capítulos anteriores, fortaleciendo la propuesta principal, es decir, el programa de La Marcha al Campo.



**Gustavo Oscar Monesterolo**

Sec. Fund. Patagonia Tercer Milenio



**Héctor Rubén González Berrini**

Sec. Gral. Luz y Fuerza de la Patagonia  
Vicepte. Fund. Patagonia Tercer Milenio

---

9) Forum Mundial sobre Soberanía Alimentaria. Declaración Final. La Habana, Cuba, 7 de septiembre de 2001.

## **AGRADECIMIENTOS**

Los autores agradecen las colaboraciones recibidas en la preparación del libro: al Lic. Pablo Gallo Mendoza por la paciente lectura de los borradores, las correcciones de estilo y las sugerencias para que el texto resultara más comprensivo; y a la Ing. Agr. Karina Isabel Iñiguez por la preparación de estadística de producción. Los errores, juicios de valor y contenidos polémicos, son de la estricta responsabilidad de los autores.

También destacan y agradecen el aliento recibido en todo momento de los autores del Prólogo y Compañeros de la Fundación Patagonia Tercer Milenio, Héctor Rubén González Berrini y Gustavo Oscar Monesterolo; agradecimiento extensible, a través del primero, en su carácter de Secretario General del Sindicato Regional de Luz y Fuerza de la Patagonia, a los Compañeros del Sindicato.

Muchas gracias a todos ellos.

## **Los autores**



La política  
y la Reforma  
Agraria





## A MODO DE INTRODUCCIÓN

Antes de referirnos a casos específicos de Reforma Agraria, creemos necesario definir qué entendemos por Reforma Agraria, aunque sesgada por referencias al caso nuestro –el caso argentino– y a casos de países de la región.

Si la pregunta respecto a lo que se entiende por Reforma Agraria estuviese dirigida en general a profesionales del agro, incluyendo entre ellos a los no muy numerosos economistas que incursionan en el sector –lamentablemente todavía muy parcialmente y con visión fragmentaria–, seguramente de la mayoría de ellos escucharíamos respuestas semejantes a la predominante en los años de la segunda mitad del siglo XX, cuando hablar de Reforma Agraria estuvo casi de moda, pero sólo por hablar y por moda. Las respuestas, palabras más palabras menos, dirían que *se trata de la adecuación racional del uso de los factores de producción agropecuaria para aumentar la eficiencia de éstos*.

Pero si la pregunta se formulara a algunos terratenientes inteligentes, que también los hay, seguramente responderían diciendo que se trata de modernizar las actividades productivas, introduciendo maquinaria, insumos, cambios en los manejos culturales y en la gestión en general, tal como ellos mismos hacen.

En cambio, si la pregunta fuera efectuada a políticos, algunos de los que se animaran a contestarla, dirían, seguramente, que se trata de poner en marcha proyectos de colonización y servicios complementarios, usando para ello parte de la tierra de propiedad fiscal, sin responder a qué parte de la superficie se refieren y bajo qué régimen de tenencia debería implementarse; los más audaces responderían que significa reglamentar adecuadamente el persistente –aunque tratado como “invisible”– Artículo 14 bis de la Constitución Nacional<sup>1</sup>, claro está que cumpliendo a rajatabla lo establecido por el Artículo 17 de la misma Constitución<sup>2</sup>; mientras que otros repetirían que se trata de concretar el principio de que la tierra debe ser para quien la trabaja, pero sin aclarar demasiado si tal afirmación abarca sólo a los actuales propietarios de ella, o si también incluye a los actuales productores bajo

forma de tenencia “no propietario”, así como a los potenciales beneficiarios de las acciones implícitas en la afirmación, es decir, a los que forman el contingente de los minifundistas “expulsados” y a la población “expulsada” de otros sectores de producción y de servicios, que aspiran a instalarse como productores agropecuarios. Por supuesto, muy pocos abundarían en afirmaciones respecto a la necesidad de terminar con el latifundio improductivo, socializando la tenencia de la tierra.

Por su parte, algunos empresarios industriales se manifestarían de acuerdo con una Reforma Agraria que incrementara la demanda de maquinarias, equipos, insumos, etc., posibilitando así el crecimiento y fortalecimiento de sus negocios.

Otras definiciones dicen que los puntos esenciales de una Reforma Agraria son:

- la expropiación de todos los latifundios, y
- el reparto gratuito de la tierra entre los campesinos.

Solon Barraclough<sup>3</sup> decía que hay tres objetivos implícitos en el concepto de Reforma Agraria:

---

1) Art. 14 bis de la Constitución Nacional de 1994: “El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital y móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario...”

2) Claro que en este tema la Constitución Nacional de 1949, anulada por ilegal e ilegítimo Decreto de la dictadura instaurada por golpe militar, establecía respecto a la Propiedad Privada que “el hombre tiene el derecho natural de apropiarse de los frutos de su trabajo y de su ahorro, pero tiene prioridad el derecho de todos sobre el derecho de cada uno. La propiedad privada cumple una doble misión: social e individual”, señalando además que “el campo no debe ser un bien de renta, sino instrumento de trabajo. La tierra debe ser del que la trabaja”. Es decir, siempre se menciona la segunda parte de la oración, sin unirla a la primera. Para mayor conocimiento o recordación, léanse los Artículos 38, 39 y 40 de la CN de 1949, en especial el Artículo 39, que determina que “El capital debe estar al servicio de la economía nacional y tener como principal objeto el bienestar social. Sus diversas formas de explotación no pueden contrariar los fines de beneficio común del pueblo argentino”.

- una mayor igualdad social;
- la redistribución del poder político, y
- un mejoramiento en el funcionamiento económico.

Por su parte, el economista sueco Gunnar Myrdal sostuvo que *“las reformas agrarias tienen su significado en el plan nacional, no sólo como precondition para levantar la productividad agrícola, sino primordialmente como una manera de quebrar los fundamentos de la vieja estructura de clases de una sociedad estancada”*; al igual que Barraclough, se refiere implícitamente a causas y consecuencias.

Sobre el tema, el profesor J. K. Galbraith expresó que *“de hecho, una Reforma Agraria es un paso revolucionario; transmite el poder, la propiedad y la condición social, de un grupo de la comunidad a otro”*. Como los dos autores citados anteriormente, se refiere a ella en un contexto en el que se reconocen causas y se suponen consecuencias.

En fin, considerando estos últimos conceptos y para cerrar esta breve introducción, es necesario preguntarse: **¿tienen algo en común todas estas respuestas?**

A nuestro juicio sí, porque ninguna de ella considera que una Reforma Agraria Integral debe ser asumida como una medida solamente viable, sino como absolutamente indispensable para la concreción del objetivo superior de lograr la instauración de la justicia social.

---

3) Solon Barraclough fue uno de los mayores investigadores de la problemática agraria en América Latina. Fue Director General del Estudio de Tenencia de la Tierra en Brasil y coautor, con el Dr. Arthur L. Domike que, a la vez, fue Director del mencionado Estudio en Argentina, de numerosos estudios sobre la Reforma Agraria en los países de América Latina, constituyendo sus escritos una fuente inagotable de consulta para estudiosos y políticos involucrados en el sector rural.

## **CONDICIONES QUE FUNDAMENTAN LA NECESIDAD DE UNA REFORMA AGRARIA INTEGRAL**

Barracrough identificó las siguientes condiciones:

- **La estructura de la tenencia de la tierra.** Esta condición implica que una Reforma Agraria es necesaria en los países donde existe una muy desigual distribución de la tierra; desigualdad que en el caso de casi todos los países de América Latina es demasiado evidente, formando parte de un proceso sostenido de concentración, con expulsión de población de los predios y de los pueblos rurales a las periferias de las grandes concentraciones urbanas, ya que la función histórica de estos últimos fue la de brindar servicios directos (bancarios, comunicaciones, comercio, instrucción, salud, entre otros) a la población involucrada directamente en la producción agropecuaria.
- **La pobreza rural.** Segunda condición necesaria para la implementación de una Reforma Agraria, en especial en las áreas rurales lindantes con la riqueza. En el caso de prácticamente todos los países de la región, esta condición se encuentra significativamente presente. Basta con mirar a partir de los límites de las concentraciones urbanas, o con efectuar una lectura comparativa de los resultados de los últimos censos agropecuarios y de población, o con analizar las causas y consecuencias de la persistente migración rural - urbana y rural - rural.
- **El fracaso de la distribución de beneficios económicos.** Barracrough denominaba así al estancamiento económico de las masas de población rural. En el caso de nuestros países se trata no sólo de la población que aún persiste en el medio rural, sino también de la población rural que fue literalmente expulsada al medio urbano, pasando en su mayor parte a integrar los cinturones de pobreza en este último. En términos globales, puede identificarse esta condición determinante de la necesidad de implementar una Reforma Agraria, con la sostenida, injusta e injustificada ampliación de la brecha existente entre los ingresos de la población más rica (primer decil) y la de la población más pobre (sumando en este

estrato a la población de los últimos cinco deciles), estimada en el caso de algunos de los países de la región en una relación de 40 a 1.

- **La inestabilidad política y social.** Barraclough consideraba que la existencia de las tres condiciones antes mencionadas, ya de por sí determinan la necesidad de una Reforma Agraria. Muchos argumentarán que esta última condición no se presenta con rasgos bien definidos en muchos de los países de la región, no obstante la innegable presencia de las tres anteriores. Claro que a los que sostienen esta posición habría que recordarles las secuelas lógicas y obvias del pasado de terror, los engaños, las traiciones, etc., que dominaron el escenario político en prácticamente la mitad de las décadas del siglo XX.

A dichas condiciones *necesarias*, Barraclough incorporó otra, que agrega a las mencionadas el carácter de *suficientes*. Ella es:

- **El catalizador.** Este autor identificaba como catalizador a una personalidad que cumple en unos casos la función de estadista y en otros casos la de revolucionario, pero en ambas situaciones acompañado por la mayoría de sus respectivos pueblos. Sin embargo hoy, en tal sentido, la función de catalizador deberá necesariamente ser cumplida por una organización capaz de contener en su dimensión a sectores identificados con un Nuevo Proyecto Nacional, definido en un horizonte de largo plazo para transitar exitosamente el siglo actual, formando parte de un conjunto de países políticamente integrados, y contribuir a la preparación de un escenario nacional y regional fortalecido y adecuado a las exigencias generadas por las relaciones multipolares supuestas para las próximas décadas.

## TIPOS DE REFORMA AGRARIA IMPLEMENTADAS HASTA FINES DE LOS AÑOS '60 DEL SIGLO XX

Andrew Gunder Frank distingue los siguientes tipos de supuesta Reforma Agraria:

- **El primer tipo** excluye cualquier cambio político significativo. Es el propuesto por los conservadores atendiendo razones de conveniencia. En este tipo incluye las acciones denominadas de Reforma Agraria, implementadas en tierras donadas por la Iglesia o por los mismos terratenientes. En síntesis, este tipo no constituye en absoluto una Reforma Agraria, sino un escudo de protección a los terratenientes, a la par que oportunidad de negocio para éstos ante situaciones de extrema tensión social del campesinado.

Así, en Venezuela (1960), la Reforma Agraria de Betancourt constituyó un excelente negocio para los terratenientes, que vendieron al Estado de la IV República 1,4 millones de hectáreas a precios exorbitantes y en dinero efectivo, invirtiendo en el exterior gran parte del dinero recibido.

Las leyes de Reforma Agraria de Chile (1967)<sup>4</sup> y Colombia (1961) fueron aun más moderadas que las de Guatemala y Venezuela (en este último, un programa de redistribución de tierras realizado entre 1960 y 1967 estableció alrededor de 143 mil familias en las tierras expropiadas que hemos mencionado, luego de que las mismas fueran ocupadas en los primeros años de la década de los años 60 por movimientos campesinos, ocupaciones en muchos casos consentidas por los propietarios ya que, como se dijo, la expropiación les brindaba la oportunidad de realizar un buen negocio).

---

<sup>4</sup> El objetivo declarado de la Reforma Agraria fue: a) dar derecho de propiedad a los trabajadores agrícolas capaces que las habían cultivado por años; b) aumentar la producción y c) obtener movilidad social ascendente de los trabajadores agrícolas y asegurar su participación activa en los procedimientos de Reforma Agraria. Ya antes de que fuera aprobada la ley, disponía alrededor de 860.000 mil ha, 300 mil públicas y el resto expropiadas. El propósito de Frei era distribuir tierras a 100 mil familias antes de 1970, pero hacia fines de 1969 sólo alrededor de 20 mil habían sido beneficiadas.

- **El segundo tipo** tiende a incorporar a todo el campesinado, o a una parte sustancial del mismo, en la comunidad política nacional en el transcurso de períodos que van desde los 5 hasta los 15 años. Éste fue el caso del México de Cárdenas, hasta el ascenso al poder de la nueva burguesía en la administración de Ávila Camacho, cinco años después de la promulgación de las medidas agrarias de aquél (1935-1940); aquí conviene recordar el carácter eminentemente agrario de la revolución mexicana, que ocupó el período 1910-1920 (tierra y libertad). Emiliano Zapata cayó en 1919 en una emboscada y fue fusilado<sup>5</sup>. También fue el caso de la Reforma Agraria implementada en Bolivia por el gobierno de la revolución triunfante en el año 1952 (MNR)<sup>6</sup>, aún inconclusa. Cabe destacar que entre los objetivos de la Reforma Agraria estaban explicitados los correspondientes a la abolición radical del latifundio y del poder acumulado por las clases terratenientes, quizás sin haber evaluado los

---

5) Francisco I. Madero, de una familia de ricos terratenientes, lanzó su revolución contra Porfirio Díaz en 1910 y subió a la presidencia de México en 1911. Emiliano Zapata, uno de los primeros seguidores de Madero, se dio cuenta muy pronto de que éste no resolvería el problema agrario e inició en el otoño de 1911 una revuelta contra él, convirtiéndose en el verdadero impulsor de la Reforma Agraria, que debía devolver las tierras al pueblo, para lo cual lanzó el Plan de Ayala. En una parte de su preámbulo dice: “*que el Sr. Madero y con él el mundo entero sepa que no dependremos las armas hasta que los ejidos de nuestros pueblos nos hayan sido restaurados, hasta que se nos devuelvan las tierras que los hacendados nos robaron durante la dictadura de Díaz... (...) No dependremos las armas hasta que dejemos de ser los infelices tributarios de los despóticos magnates y latifundistas de Morelos...*”. (Tomado de Helen Phipps, *Some Aspects of the Agrarian Question in México*). El 6 de enero de 1915, Venustiano Carranza expidió un Decreto disponiendo: “*...que todas las enajenaciones de tierras ejidales, bosques y aguas afectados por la mala aplicación de la Ley del 26 de junio de 1856, por actos ilegales de compañías deslindadoras, por deslindes o por otros medios ilegales, son nulos e inválidos (...) segundo, los pueblos que necesitando, no tengan ejidos o que no puedan obtener su restitución por falta de títulos, por dificultad de identificación o porque hayan sido legalmente enajenados, tendrán derecho a obtener una extensión suficiente de terreno para reconstruirlos (los ejidos), de acuerdo a las necesidades de la comunidad, expropiando el gobierno nacional los terrenos indispensables para ese fin, de aquellos que colinden con las comunidades en cuestión*”. Este Decreto quedó luego incorporado en la Constitución de 1917.

6) El Altiplano, que constituía el 16% del territorio, concentraba el 60% de la población. La hacienda altioplánica se formó con el despojo de tierras a las comunidades indígenas y la incorporación violenta de los comuneros al colonato y al peonaje. Antes de la revolución de 1952, los presidentes se elegían con 30.000 votos, sobre una población de 2,5 millones de habitantes. Los primeros golpes contra la oligarquía minera fueron asestados por Busch, y contra la hacienda y el pongueaje por Villarroel.

autores de la ley, de manera suficiente, la versatilidad de la economía latifundista y la insuficiencia de las normas legales para neutralizar cualquier intento o proceso de concentración en la tenencia de la tierra; insuficiencia que posibilitó grandes distorsiones en la aplicación de la ley y el traslado de latifundistas al Oriente Boliviano, entre muchos otros efectos negativos de la Reforma Agraria, que anularon los avances y frustraron las expectativas generadas por aquella revolución. Pero el reconocimiento de los efectos negativos no implica olvidar que la hacienda señorial destruida por dicha revolución no podrá ser reconstruida jamás.

Antonio García (+)<sup>7</sup> destacó en el caso de la Reforma Agraria Boliviana los siguientes obstáculos: a) ausencia de proyección del proceso revolucionario en la estructura del Estado, b) ausencia de un sistema de uso planificado de los recursos naturales, de trabajo, de tecnología y financiamiento y c) desajuste o escisión entre las políticas de progreso social y desarrollo económico. Uno de los hechos más notables en el proceso revolucionario de Bolivia fue que el Estado cambió de sustancia política y social pero no de estructura. El proceso de la revolución quedó inevitablemente frenado o frustrado por la inadecuación radical entre la vieja estructura social y el nuevo cuadro de responsabilidades.<sup>8</sup>

También en el segundo tipo de Reforma Agraria se inscribe la realizada por el gobierno de Jacobo Arbenz en Guatemala, en el lapso 1952-1954, basada en la Constitución de 1945, que prohibía tanto la expansión como la formación de nuevos latifundios, normando la expropiación de

---

<sup>7</sup>) Dr. Antonio García. Economista colombiano, fue Decano de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional de Colombia, Experto de la FAO en diversos países de la región, trabajando en Reforma Agraria. Fue autor de numerosos libros e investigaciones económicas, sociales, políticas y culturales.

<sup>8</sup>) Dr. Antonio García. La Revolución destruyó la hacienda como estructura social, económica y política, y la destruyó para siempre. La radicalización antilatifundista de la Reforma Agraria produjo un marginamiento de los problemas y exigencias de otro sector de la estructura agraria: el constituido por las comunidades indígenas y las áreas de tenencia minifundista y excesivamente fragmentada. La política de restitución de tierras a las comunidades indígenas se inspiraba en una doctrina indigenista de protección legal, pero no promovió cambios estructurales ni restitución de tierras producto de despojos antes del año 1900.



la propiedad privada, fundada en razones de interés público. En cuanto al arrendamiento de tierras ociosas, en virtud de la Ley de Arrendamiento Forzoso, el propietario no podía cobrar más del 5% del valor anual de la cosecha. Al asumir Arbenz en 1951, prometió realizar una Reforma Agraria, cuya ley fue establecida el 17 de junio de 1952, consistente en concretar un cambio sustancial en los derechos de tenencia de la tierra y en las prácticas y relaciones agrícolas, como instrumento para superar el atraso económico<sup>9</sup>.

- **El tercer tipo** intentó desde el inicio efectuar una rápida y fundamental transformación del orden existente. Es el caso, en la región, de Cuba (1959), donde al mismo tiempo que se implementaba la Reforma Agraria tuvo lugar un cambio sustancial de la estructura de la sociedad. Hasta hoy, en América Latina, el caso de Cuba constituye el único caso que puede denominarse de Reforma Agraria sustancial, asumiendo las condiciones explicitadas en puntos anteriores.

---

<sup>9</sup> La ley establecía que las tierras de propiedad privada podrían ser expropiadas a favor del Estado o de los trabajadores. En el primer caso se dotaría a los beneficiarios en usufructo vitalicio, siempre que pagaran anualmente al gobierno el 3% del valor de las cosechas. En el segundo caso se entregarían en propiedad permanente y por ella pagarían el 5% del valor anual de la cosecha. Las dotaciones no podían venderse ni enajenarse. El pago de la tierra expropiada se haría mediante bonos agrarios a largo plazo. El Artículo 91 atemorizaba a los terratenientes, ya que proclamaba que cualquier propietario que se opusiera a la aplicación de la ley por medios violentos o subversivos podría sufrir la expropiación total de su propiedad sin ninguna indemnización. El golpe de Estado de Carlos Castillo Armas, en 1954, implicó la derogación de la ley.

## **LAS REFORMAS AGRARIAS DESDE LOS ÚLTIMOS AÑOS DE LA DÉCADA DE LOS AÑOS '60 DEL SIGLO XX**

- **Chile.** Dr. Salvador Allende. El tipo de Reforma Agraria puesta en marcha por el gobierno de Salvador Allende –de no haber ocurrido en el año 1973 el sangriento golpe “pinochetista” con apoyo de intereses internos y externos– podría, por sus principios, haberse inscripto en un tipo intermedio entre el segundo y el tercer tipo, si bien más cercano a este último. Pero los logros concretados por el gobierno de Allende fueron casi en su totalidad revertidos por la dictadura. Una vez restablecida la democracia, el tema no formó parte de los sucesivos gobiernos de la concertación, a pesar de que entre los antecedentes de los partidos políticos que la integran, tanto la democracia cristiana –durante el gobierno del Dr. Frei– como el partido Socialista –durante el del Dr. Allende– y otros partidos de izquierda, figura la puesta en marcha de proyectos de Reforma Agraria, si bien no iguales entre sí.
- **Perú.** General Velazco Alvarado. Puso en marcha la denominada “Nueva Ley de Reforma Agraria”, mediante un decreto publicado en junio de 1969, en reemplazo de la Ley de Reforma Agraria de 1964, que prácticamente no había sido implementada. La nueva ley establecía la subdivisión de las grandes propiedades agrícolas, el reagrupamiento de las granjas demasiado pequeñas y la formación de cooperativas agrícolas, entre otras formas asociativas de producción, trabajo y solidaridad, unido todo ello a la aplicación de un fuerte proceso de capacitación, asistencia técnica e investigación, entre otros componentes necesarios para el éxito de la Reforma Agraria. El monto a pagar por las expropiaciones realizadas se estimaba en base a los valores contenidos en las declaraciones de los propietarios para el pago de los impuestos correspondientes al año 1968. El organismo de Reforma Agraria podía designar funcionarios de alto rango para supervisar (intervenir) la administración de las grandes propiedades agrícolas y agroindustriales. Hacia fines de 1969 las grandes haciendas habían sido expropiadas e implementadas las correspondientes intervenciones. Como sucedió con prácticamente todos los intentos serios de Reforma Agraria en países de la región, una contrarrevolución puso fin a las concreciones de la misma.

- **Panamá.** General Omar Torrijos Herrera. Bajo sus gobiernos se implementó una Reforma Agraria que puede ser clasificada como del segundo tipo, con muchas imperfecciones que intentó corregir en el lapso 1974 - 75, sin poder concretar sus intenciones por causas ajenas a su voluntad, y no obstante el apoyo que le brindó el Programa Cooperativo FAO-BID en términos de su contribución al diseño de un nuevo proyecto para la implementación de una nueva Reforma Agraria.
- **Nicaragua.** Frente Sandinista de Liberación Nacional. Al igual que en el caso anterior, la Reforma Agraria implementada por el gobierno del FSLN puede ser clasificada como del segundo tipo, no obstante los esfuerzos realizados por algunos dirigentes del FSLN por avanzar hacia el tercer tipo. La no concreción de ello se debió tanto a causas internas como externas, agravadas por el bloqueo impuesto por los Estados Unidos.
- **Brasil.** Partido de los trabajadores. El Programa de Reforma Agraria del PT fue elaborado por un conjunto de profesionales coordinados por el Dr. Plinio de Arruda Sampaio, prestigioso dirigente del PT, asesor del MST, que trabajó anteriormente en temas de la Reforma Agraria con los Dres. Barraclough y Domike, ya mencionados. En los inicios del gobierno de Lula, el Dr. Sampaio tuvo a su cargo la elaboración y conducción del Programa de Reforma Agraria, pero en el año 2005 renunció a la misma cuestionando las desviaciones y trabas generadas en el gobierno nacional para cumplir con las metas establecidas en dicho programa. Sin dudas que la implementación de éste se encaminaba hacia un cambio socioeconómico profundo, que lo emparentaba con el tercer tipo de Reforma Agraria.

**¿QUÉ TIENEN EN COMÚN TODOS LOS INTENTOS DE REFORMA AGRARIA REALIZADOS DESDE FINES DE LOS AÑOS '60 DEL SIGLO PASADO HASTA EL PRIMER QUINQUENIO DEL SIGLO XXI?**

Si se contrastan sus objetivos con las condiciones que fundamentan su necesidad, la respuesta resulta casi obvia. Decimos casi obvia por cuanto no hemos mencionado las implicancias de la intervención externa –fundamentalmente y casi de manera exclusiva la de los Estados Unidos por diversos medios– en el fracaso de todas las reformas agrarias implementadas en las últimas siete décadas, con excepción, quizás a medias, de la cubana.

- Como dijimos al hablar respecto a los tipos de Reforma Agraria, la de Venezuela de 1960 se inscribía en el primer tipo, es decir, en el que excluye cualquier cambio político significativo. Más de cuatro década después, el gobierno de la V República consideró que era imperioso el dictado de una ley acorde con el nuevo proyecto de Nación. En virtud de ello dictó el 9 de noviembre de 2001 la **Ley de Tierras y Desarrollo Agrario**, que constituye el marco legal para la profundización y operatividad de los valores constitucionales de desarrollo social a través del sector agrario.

El Art. 1 del nuevo marco legal expresa que *“tiene por objeto establecer las bases del desarrollo rural integral y sustentable, entendido éste como el medio fundamental para el desarrollo humano y crecimiento económico del sector agrario dentro de una justa distribución de la riqueza y una planificación estratégica, democrática y participativa, eliminando el latifundio como sistema contrario a la justicia, al interés general y a la paz social en el campo, asegurando la biodiversidad, la seguridad agroalimentaria y la vigencia efectiva de los derechos de protección ambiental y agroalimentario de la presente y futuras generaciones”*.

En virtud de la ley quedan afectadas todas las tierras públicas y privadas aptas para la producción agropecuaria. En relación a las tierras privadas, el Art. 2 establece que *“quedan sujetas al cumplimiento de la función social de la seguridad agroalimentaria de la Nación”*, ajustando sus actividades a los planes de seguridad agroalimentaria establecidos por el Ejecutivo Nacional.

Respecto a los latifundios, el Art. 7 define como tal a *“toda porción de terreno rural, ociosa o inculta”* de más de 5.000 hectáreas de suelos de 6ta. y 7ma. clases o sus equivalentes. El Art. 8 establece que la unidad de producción constituida de acuerdo a la ley será indivisible e inembargable. En relación al trabajador/ra agrícola, el Art. 16 establece que gozará de todos los beneficios previstos en la Ley Orgánica del Trabajo y participará, al final de cada ciclo agrícola permanente o recolección de cosecha, de utilidades sobre la venta del producto.

En síntesis, de trata de una ley que prevé, en el marco conceptual integral de la justicia social, los instrumentos necesarios para obtener los objetivos o finalidades expuestas en una muy concreta “exposición de

motivos”, con los cuales resulta imposible no estar de acuerdo. Si la ley se cumple, y es casi imposible que no sea así, sin dudas que en el futuro podrá decirse que la República Bolivariana de Venezuela implementó una Reforma Agraria que en el marco conceptual de las del tercer tipo y, ¿por qué no?, digna de ser copiada y adecuada a las especificidades de otros países de la región ¡como el nuestro, Argentina, por ejemplo!

Pero ¿cómo consideramos que debería plantearse una Reforma Agraria en el caso argentino? Veamos primero una breve síntesis sobre la cuestión agraria en Argentina, incluyendo algunas propuestas desde el segundo quinquenio del siglo XX al presente, antes de presentar la propuesta que, a nuestro entender, es la mas adecuada.

## BREVE SÍNTESIS DE LA CUESTIÓN AGRARIA EN ARGENTINA

No nos remontaremos a los tiempos en los que ocurrió la invasión española al territorio hoy delimitado como Nación Argentina, ya que prácticamente hasta la segunda mitad del siglo XVIII la propiedad privada, tal como se define hoy, existía en pocas y reducidas porciones del territorio nacional.

La apropiación de grandes extensiones bajo la forma de propiedad privada siempre tuvo, posiblemente exceptuando algunos momentos, un origen cuestionado y cuestionable, que con el correr de los siglos se fue haciendo cada vez más cuestionable y, en no pocos casos, concretada sobre la base del genocidio de prácticamente la totalidad de la población descendiente de la primera y la segunda ocupación del territorio y, más recientemente, de la “expulsión” de pobladores, que pueden exhibir siglos o décadas de ocupación pacífica, basada en el derecho natural las más antiguas, o en el derecho positivo las más recientes. Pero la evaluación e inferencias respecto a esta cuestión las dejamos libradas al pensamiento objetivo de cada lector.

Además de libros y publicaciones en general, difundidas en las pocas primavera políticas que pasaron por nuestro territorio, existen otros “perdidos”, ya que muchos de sus autores asumieron, además, el papel de **padres de la patria**. A simple título de ejemplo del material disponible, al final de este documento agregamos algunas referencias bibliográficas.

### EL ORIGEN DE LOS DUEÑOS DE LA TIERRA

A continuación presentamos una serie de notas que rescatan documentos generados por investigadores escasamente difundidos, en virtud de que los resultados derivados de sus estudios muestran el origen de muchas fortunas, la mayoría de cuyos titulares pasaron a formar parte tempranamente del sector denominado “los dueños de la tierra” prácticamente en todo el territorio del País. En muchos de esos casos, los efectos de las actividades extractivas implementadas por aquéllos –realizadas fundamentalmente mediante la explotación de la fuerza de trabajo argentina y de países vecinos– se advierten en los significativos niveles de pobreza y en la

degradación de los ecosistemas en la mayoría de las regiones del País. Estas externalidades negativas permanecen impagas, mientras se siguen generando otras del mismo signo y valor.

Es indudable que el origen de los grandes latifundios en el País tiene un común denominador: el despojo al Estado de tierras públicas, parte de cuyas superficies fueron tomadas por éste a sus auténticos propietarios, es decir, a los descendientes de la primera ocupación del territorio, genéricamente denominados Indios por los invasores, y parte tomadas a éstos por los “nuevos dueños de la tierra”. (4) (46) (10) (15)

Podría sostenerse que la consolidación o legalización del gran despojo se inició con la Ley del 18 de mayo de 1826 (Ley de Enfiteusis<sup>10</sup>), no obstante la aparente intención perseguida con la sanción de la misma, explicitada en la acusación de Rivadavia acerca de “*los grandes inconvenientes sociales de la propiedad privada del suelo*”. (1) (20)

Mucho tiempo después, Nicolás Avellaneda, refiriéndose a aquella Ley de Rivadavia decía: “*Todos se hacían en Buenos Aires estancieros y enfiteutas, y basta efectivamente arrojar la vista a los libros, que con aquella denominación guardan los archivos del Departamento Topográfico, para conocer que los hombres y los capitales se precipitaban por este camino (...) todo se reunía para estimular el espíritu de deslumbramiento que se convierte en la fiebre de especulación y de ganancias, tan general en los países nuevos (...) en esos días se habían solicitado y concedido en enfiteusis más de 200 leguas cuadradas*” (o sea más de quinientas mil hectáreas). (1)

A la caída de Rivadavia siguió la distorsión respecto a la instrumentación de la ley sobre la propiedad de la tierra pública. En efecto, luego de un breve paréntesis de gobierno encabezado por Viamonte, Rosas dispuso la enajenación de las tierras dadas en enfiteusis. Por decreto dispuso la venta de 1.500 leguas cuadradas (o sea 3,75 millones de hectáreas) y, mediante la Ley del 8 de noviembre de 1839, realizó un reparto individual de tierras

---

<sup>10</sup>) Enfiteusis: cesión perpetua o por largo tiempo de un predio rústico o urbano, mediante el pago de un canon anual al cedente, quien conserva el dominio directo.

como premios: 15 mil hectáreas a los generales; 10 mil hectáreas a los coroneles; 5 mil hectáreas a los sargentos mayores; 2,5 mil hectáreas a los capitanes; 1.875 hectáreas a los oficiales de rango inferior a capitán; 1.250 hectáreas a los sargentos y 650 hectáreas a los soldados.

Hasta el año 1862, en la provincia de Buenos Aires se habían donado y vendido a precios irrisorios alrededor de 9,2 millones de hectáreas, y entre dicho año y 1882 tuvieron igual destino otras 12,5 millones de hectáreas<sup>11</sup>. (4) (10)

Un estudioso de la obra de Rivadavia<sup>12</sup> decía: “*Muchos de los grandes propietarios de esas tierras, bien lejos de haber concurrido a la obra liberadora, le fueron hostiles, prestando su apoyo real o moral al sistema desvalorizador, y sin invertir en ellas de nuevo ni un solo peso ni el trabajo de un día, se encontraron en poco tiempo con una gran fortuna derivada del valor creciente de la tierra, con motivo de la llegada de las grandes corrientes inmigratorias*”. (1) (20)

**J. S. de Agüero, ministro de Rivadavia, decía con motivo de la discusión del proyecto de ley: “más vale conservarse la enfiteusis indefinidamente que vender la tierra, porque el precio se consume y la renta se conserva. Podría fijarse en la ley que la enfiteusis fuese perpetua, porque la Nación debe conservar perpetuamente el dominio de las tierras”.** (1)

O sea que el espíritu de la ley se basaba en “*la entrega de tierra como instrumento de trabajo y en la sustitución del canon fijo por otro movable que, conservándole al capital y al trabajo lo que le correspondía, sólo absorbía la parte de la renta que nacía del trabajo y del progreso social*”. (1)

Pero lo sucedido en Buenos Aires se repitió impunemente en el resto del territorio nacional: una vez sometida la población aborigen se traspasaban las tierras a la propiedad privada. Para legalizar el despojo de la tierra pública se sancionaron leyes “progresistas”, destacándose la Ley de

---

<sup>11</sup> En Jacinto Oddone: La Burguesía Terrateniente Argentina, está la lista de beneficiarios de una parte del reparto de la tierra pública.

<sup>12</sup> Andrés Lamas, marzo de 1882. Rivadavia y la Legislación de las Tierras Públicas.



Avellaneda (Nº 817 de 1876), modificada posteriormente, para acentuar sus efectos negativos, por la Ley Nº 2.875 de 1891. (4) (15)

En 1886, con el triunfo de la fórmula presidencial Juárez Celman - Carlos Pellegrini, se inició uno de los grandes períodos de regalo de la tierra pública a los “inversores extranjeros” (a la par que ponía en manos de éstos todas las empresas del Estado). La implementación de las leyes de reparto anteriores a dicho triunfo casi había agotado la existencia de tierras de fácil acceso; por ello difundieron un plan de remate total fundado en: *“la Patagonia es la gran reserva argentina. Hay que poblarla. Es mejor que estas tierras las explote el energético sajón y que no sigan bajo la incuria tehuelche”*. Así, Juárez Celman - Carlos Pellegrini iniciaron la “argentinización” de la Patagonia, pues la consideraban no argentina estando en manos de los **Tehuelches**, legítimos propietarios, por otra parte, de una significativa porción de dicho territorio.

Con la Ley Avellaneda, quizás a pesar del pensamiento de su autor, y la posterior de Carlos Pellegrini (Nº 1.891, “de liquidación”), destinadas a poblar los territorios nacionales con inmigrantes extranjeros (europeos), se continuó con el despilfarro de la tierra pública. Veamos algunos ejemplos ilustrativos.

#### **CHACO** (6) (10)

Entre 1876 y 1903 se fundaron dos colonias que incluyeron una superficie de 58 mil hectáreas. Para ello se transfirieron a manos privadas algo más de 2,5 millones de hectáreas a menos de 50 concesionarios, las que quedaron en propiedad de éstos sin cumplir con los objetivos de la concesión. O sea que el regalo de más de 2,5 millones de hectáreas sirvió tan sólo para radicar poco más de 500 colonos, que fueron dotados, en promedio, con 100 hectáreas cada uno, mientras daba lugar al enriquecimiento de menos de 50 latifundistas, que pasaron a ser propietarios de valiosos bosques nativos.

Un comentarista italiano de la época decía que se les traía para dar valor a las tierras públicas, las que en realidad pasaron a ser propiedad privada de latifundistas, sacrificando éstos sólo una porción mínima de las adjudicaciones fiscales en la radicación de inmigrantes. Los terratenientes, instalados en el Congreso de la Nación, asfixiaron financieramente

las posibilidades de asentamiento de población en el medio rural, violando los objetivos de la ley.

El primer gobernador civil del territorio decía, en el año 1906: *“Las extensiones enajenadas no se han subdividido para la venta, y la mayor parte de ellas se encuentran despobladas como el resto del desierto, sustraídas a la labor productiva, porque los propietarios se limitan a esperar que aumente la valorización de las tierras para especular con ellas”*.

Las leyes de colonización posteriores, es decir la N° 4.167/1903 de “Arrendamiento y venta de tierras fiscales”, sancionada durante la segunda presidencia de Roca, y la N° 5.559/1908 de “Fomento de los territorios nacionales”, sancionada bajo la presidencia de Figueroa Alcorta, disfrazaron el problema del despilfarro de la tierra pública imponiéndole una aparente barrera legal, aunque en sus efectos el acaparamiento de aquélla fue menor que en el período anterior.

A título de ejemplo comparativo con el reparto de tierra, se puede señalar que en el año 1920 en el Chaco se cultivaron alrededor de 35 mil hectáreas, o sea un poco más del 1% de la tierra entregada con fines de colonización hasta el año 1903, con el agregado de que entre 1904 y 1920 el Estado colonizó alrededor de 2,3 millones de hectáreas “fundando” 22 colonias (hasta ese entonces se había entregado alrededor del 48% de la superficie de la actual provincia).

#### **FORMOSA** (6) (10) (13)

La incorporación económica del territorio de Formosa a la economía nacional se inició recién en la primera década del siglo XX, teniendo como actividad principal la depredación de los bosques de quebracho para satisfacer la demanda externa de tanino.

Formosa no interesaba para otra producción y ello le significó su postergación en los planes implícitos de la “generación del 80” (siglo XIX). La existencia de bosques en el este de la provincia, de propiedad del Estado, atrajo a especuladores que tuvieron en cuenta la demanda externa ya mencionada.

Al igual que en el resto del País, extensas superficies de tierra pública pasaron al sector privado por la Ley N° 817 y su complementaria N° 2.875 ya mencionadas. Durante la vigencia de esta ley sólo se fundó una colonia de 41.360 hectáreas en los alrededores de la ciudad de Formosa, pero se distribuyeron complementariamente 940.000 hectáreas entre 14 concesionarios. Además se distribuyeron otras 230.000 hectáreas entre 4 concesionarios y en concepto de premios y donaciones se repartieron otras 200.000 hectáreas. O sea, en síntesis, el Estado se desprendió de más de 1,37 millones de hectáreas (13.700 km<sup>2</sup>, o sea alrededor de 20% de la superficie de la hoy provincia) que pasaron a ser propiedad privada de unos 20 beneficiarios.

Estos 20 concesionarios, o fueron depredadores de la riqueza natural de Formosa o simples especuladores que vendieron sus tierras a las compañías tanineras. Una de éstas acaparó alrededor de 240.000 hectáreas. Recién bajo la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen se posibilitó el asentamiento de campesinos en predios de tamaño medio, pero tropezando con la restricción derivada del hecho de que las mejores tierras del territorio ya se encontraban concentradas en pocas manos. Esto limitó el número de asentamientos posibles. Se fundaron 3 colonias agrícolas sobre una superficie de 93.000 hectáreas.

A lo explicitado respecto al asentamiento de población se atribuye el hecho de que, a la fecha, sólo se encuentre bajo cultivo menos de 2,5% de la superficie total ocupada por explotaciones agropecuarias, habida cuenta que en las mejores tierras, concentradas en pocas manos, se realiza ganadería extensiva y extracción forestal depredadora.

Lo ocurrido en Buenos Aires, Chaco y Formosa se repitió en todo el territorio nacional, con violencia, para consolidar el derecho propietario transferido casi gratuitamente por el Estado, luego del genocidio ya mencionado en párrafos anteriores.

En esta breve reseña no puede dejar de mencionarse lo ocurrido principalmente en las provincias de Chaco, Santa Fe y Santiago del Estero –Jujuy y Formosa en menor medida–, que fueron objeto de las operaciones de la empresa conocida como La Forestal, una de las responsables de

la explotación de carácter “minero” del **quebracho** para la extracción de **tanino** con destino casi excluyente a la exportación, y que constituye un ejemplo clarísimo de cómo ocurrió el proceso de concentración de la tierra en nuestro País.

¿Cómo se constituyó el latifundio de la empresa La Forestal?: Lucas González, ex ministro de hacienda de Mitre y de Avellaneda, en representación de “Murrieta & Company”, inició gestiones con el gobernador de la provincia de Santa Fe, Simón de Iriondo, para acordar la forma de pago del empréstito que le había sido acordado a ésta por la mencionada empresa bancaria. El gobernador aceptó la propuesta redactada por Lucas González y la elevó en forma de proyecto de ley a la Legislatura en septiembre de 1880.

El proyecto de ley fue aprobado el 5 de octubre, quedando establecido que la deuda de 110.873 libras y 3 chelines sería pagada en un tercio con bonos del tesoro más sus intereses, y que los bonos podían ser recibidos por el gobierno en pago por la venta de tierras públicas, mientras que los dos tercios restantes serían pagados con el producido de la venta de tierras fiscales que debía realizarse en Inglaterra, o en otra parte de Europa.

La ley estableció que la venta de tierras no podía realizarse a menos de 1.500 pesos oro la legua cuadrada (es decir, 2.500 hectáreas, o sea a \$0,60 la hectárea). El acuerdo fue formalizado el 30 de noviembre de 1880, con la firma de Pedro Reyna en representación del gobierno y de Lucas González por los prestamistas. **Corresponde señalar que el 5 de mayo del año siguiente, Lucas González fue designado por el gobierno de Santa Fe como representante en las negociaciones, con lo que pasó a representar a ambas partes, al deudor y al acreedor.**

Con tales poderes, Lucas González vendió 404 leguas cuadradas (**1.010.000 hectáreas**) a sus verdaderos empleadores, “Murrieta & Company”, empresa que ya operaba en Argentina en negocios ferroviarios y financieros. Poco después, el gobierno de Santa Fe autorizó al mismo Lucas González a vender otras 260 leguas cuadradas (**650.000 hectáreas**), de las cuales 100 (**250.000 hectáreas**) fueron adquiridas por la mencionada empresa bancaria, **que pagó un total de 151.212 libras y 6 chelines por las 1.250.000 hectáreas.**

Lo anterior significa que el gobierno de Santa Fe vendió para el pago de su deuda con Murrieta & Company una superficie mayor que la necesaria, desprendiéndose “incomprensiblemente” de unas 300 leguas cuadradas (**750.000 hectáreas**) más de las requeridas. **Años después, un informe del departamento de ingenieros señaló que la venta a la mencionada empresa abarcó 1.671.000 hectáreas (alrededor de 12 % de la superficie de la provincia), distribuidas entre los departamentos 9 de Julio, San Cristóbal, Vera y General Obligado.**

Mediante decreto del 6 de mayo de 1881, el gobierno de Santa Fe designó a Juan Bautista Alberdi como control de la operación, quien, como no podía viajar por razones de salud, delegó la función en Federico Woodgate. Éste y Lucas González representaban a “Murrieta & Company”, lo que quizás era ignorado por Alberdi. **El hecho es que Woodgate y González firmaron el traspaso de 664 leguas cuadradas del gobierno de Santa Fe a la empresa que ellos representaban.** El 8 de agosto de 1884, Lucas González, en su carácter de apoderado de “Murrieta & Company”, vendió las tierras a la empresa **“Santa Fe Land Company”**, dando nacimiento a la misma. En realidad se trató de una venta simulada.

Casi simultáneamente, la empresa “Murrieta & Company” obtuvo del Gral. Roca, en pago de una indemnización cuyo origen se desconoce, 17 mil acciones de la “Compañía de Tierras del Central Argentino”, sociedad que había sido constituida para la explotación de las tierras cedidas como parte de las concesiones ferroviarias.

En 1902 se fusionan las empresas de los Hnos. Harteneck y de Portalis, dando nacimiento a la **“Compañía Forestal del Chaco”**, con una superficie de **504.667 hectáreas** de bosques distribuidas en los territorios de las provincias de **Santa Fe y del Chaco.**

En 1906, con asiento legal en Londres nació la sociedad **“The Forestal Land, Timber and Railways Company Limited”**. Con anterioridad, en París se había acordado que la **Compañía Forestal del Chaco** transferiría a la nueva empresa sus bienes y tierras valuados en 1.078.264 libras. La concentración en manos de “The Forestal Ltd.” recibió en diciembre de

1913 el aporte de la Argentine Quebracho Company y en 1914 el de la “Santa Fe Land Company”. Esta sociedad continuó expandiéndose sobre propiedades de empresas menores: Juan Arronga; López y Blanco; Ernesto Teopeck y Cía., Urdaniz y Cía.; así como los campos de Iturriaga, Browell, Tourné, etc. y el importante establecimiento de Pedro Etchelouz en el km. 107. Así, hasta 1925, en un tendido de 200 km. sólo dos estaciones del ferrocarril Santa Fe no estaban en su territorio. En síntesis, sobre la base de los bienes de la “Cía. Forestal del Chaco”, incrementados luego con los de las “Cía. de Tierras de Santa Fe”, nació La Forestal.

A “La Forestal” se incorporó también la concesión de 80.000 hectáreas que la provincia había efectuado a nombre de Eduardo Martín Langworthy, quien debía establecer 250 familias de agricultores europeos, previa construcción de las respectivas casas de azotea para cada una de ellas, edificios públicos, escuela en cada una de las secciones de la colonia y un templo. La radicación de familias debía realizarse a razón de 63 por año. Todas las obligaciones, a costa del concesionario, debían realizarse en un plazo no mayor de 40 años, y en caso de incumplimiento debía operar la “caducidad de este contrato”.

Nada de lo acordado con Langworthy fue cumplido por éste, pero tampoco las tierras fueron revertidas al Estado al cumplirse el plazo fijado en la concesión, que finalizaba el 25 de noviembre de 1923. Además, el contrato establecía que *“el concesionario no podrá aprovechar los bosques existentes en la concesión, ni permitirá que los colonos hagan otra explotación que la acordada por Ley de 10 de abril de 1879”*.

También cabe acotar que “La Forestal” tenía **400 mil hectáreas en el Chaco**, y otros latifundios en Formosa, Santiago del Estero, Salta y en el sur del País.

Por ejemplo, la “Compañía Ganadera y Colonizadora del Salado” era dueña de 345 leguas cuadradas (**862.500 hectáreas**) distribuidas entre Santiago del Estero y Santa Fe, y tenía organizada una fuerza armada de 40 hombres al mando de Francisco Mena. Los socios fundadores de esta compañía fueron Aristóbulo del Valle, Mariano Demaría, Benjamín Butteler, Adolfo Bullrich, entre otros, que luego transferirían bienes a inversores extranjeros (el contenido del expediente nº 19, año 1885, tomo

109, expediente del ministerio de gobierno de la provincia de Santa Fe, ilustra al respecto).

Santiago del Estero tenía a inicios de la explotación forestal una extensión de 143.484 km<sup>2</sup>, de los cuales alrededor de 107.922 km<sup>2</sup> estaban cubiertos de bosques, pero en el año 1965 quedaban sólo alrededor de 7.000 km<sup>2</sup><sup>13</sup>. El resto fue irracionalmente extraído, o sea que poco más de 100.000 km<sup>2</sup> fueron deforestados.

Entre los años 1898 y 1903 el gobierno de la provincia remató más de **4.000.000** de hectáreas en los departamentos Moreno, Copo, Figueroa y General Taboada (éste se denominaba “28 de marzo”). Para la compra de tierras en dicho remate, el 23 de julio de 1898 se formó en la Capital Federal el denominado **“Sindicato de Capitalistas para la Adquisición de las Tierras en Santiago del Estero”**, cuyos miembros designaron una Comisión integrada por el Dr. Ramón **Santamarina**, Luis **Suberbühler**, Dr. Antonio **Martínez Rufino**, Adolfo **Villate** hijo y José **Gómez**. **Esta comisión otorgó poderes especiales de representación al Sr. Julio Hasse, que también representaba al gobierno de la provincia (nuevamente un arte y parte: ¿a quién sería fiel?)**. En las tierras predominaban los bosques de quebrachos colorado y blanco. **Ernesto Tornsquinst**, que formaba parte del sindicato, constituyó en Amberes la Cía. Belga Argentina de Ferrocarriles para la construcción de un ramal que uniera a los latifundios adquiridos por el sindicato, lo que posibilitó la deforestación practicada por sus miembros. Explotaron los bosques vecinos a Añatuya, Quimilí y Suncho Corral. **Siete años después de adquiridas las tierras, el valor de éstas subió un mil por ciento.**

Ernesto Tornsquinst con su familia constituyeron en 1906 (casi finalizada la construcción del Ferrocarril) la Cía. Quebrachales Tintina S.A., y adquirieron prácticamente la mitad del Chaco Santiagueño a los integrantes del sindicato. El Ferrocarril construido partía de Añatuya e ingresaba a los Quebrachales del Chaco Santiagueño. Por la construcción del mismo, la empresa (administrada por **Jacobo Kade y Ernesto Van**

---

<sup>13</sup>) Antenor Álvarez, Riqueza Forestal de la provincia de Santiago del Estero, Santiago del Estero, 1966.

**Peborgh**) recibió del sindicato en venta simbólica 215 leguas (**677.500 hectáreas**), que luego fueron transferidas a “Quebrachales Tintina S.A.”

En 1921, el entonces presidente Hipólito Yrigoyen impidió la venta de otras 1.700.000 hectáreas, que había sido dispuesta por el gobierno de la provincia a un solo adquirente. La prohibición de venta abarcó también a 1.450.000 hectáreas en la provincia del Chaco, 825.000 en Formosa, 430.000 en Misiones, 3.400.000 en Chubut, 1.550.000 en Santa Cruz y 500.000 en Tierra del Fuego.

En el año 1942, aproximadamente el 10% de la superficie de Santiago del Estero estaba en manos de 20 familias:

- Sociedad Tierras Yerbales, 191.760 ha;
- Hartenek, Proske y Cía., 139.802 ha;
- El Dorado, 103.960 ha;
- Weisburd S.A. Ltda., 92.500 ha;
- Castiglioni, Pes y Cía., 92.467 ha;
- Cía. Comercio e Industria, 77.346 ha;
- Ballestrini, 76.440 ha;
- Enrique S. Pérez, 72.346 ha;
- Sociedad Fomento Norte Argentino, 68.026 ha;
- Lafranchi José A., 58.299 ha;
- Gelosi Nazareno, 56.299 ha;
- De Martini, 56.244 ha;
- Donadeu, 45.480 ha;
- S.A. Tres Mojones, 42.886 ha;
- S.A. Francisco Muhlen Kan, 42.498 ha;
- Merz Hermanos, 41.130 ha;
- Llapur y Azar, 40.269 ha;
- Compagno Hnos., 38.249 ha;
- Cabeza y Cía., 36.584 ha;
- Manuel Iriondo, 34.706 ha.

Falta mencionar los latifundios de Tornquist, Martínez Rufino y Lloveras, entre otros. La totalidad de las **1.407.312 hectáreas** se encontraban distribuidas en seis departamentos.



**En Río Negro**, la donación y venta de tierras a precios irrisorios, entre los años 1879 y 1882, alcanzó a unas 13 millones de hectáreas (o sea alrededor de 64% de la superficie de la actual provincia).

**En Misiones**, a partir de 1881 se vendieron unas 2,1 millones de hectáreas (alrededor de 70,5% de la superficie de la actual provincia) a 29 beneficiarios. Uno solo de ellos adquirió unas 610.000 hectáreas; dos compraron alrededor de 335.000 hectáreas cada uno; otro compró 190.000 hectáreas y uno adquirió 110.000 hectáreas. Además, los adquirentes eran propietarios de extensas superficies localizadas en otros puntos del País, todas ellas sometidas a la depredación y la especulación (ejemplos: Tornquist, Bemberg, Liebig's, etc.).

En el remanente de tierras de Misiones se inició el proceso de “colonización” que llevó a la provincia a su situación actual como productora agrícola. La “colonización privada” en la provincia se inició especulando con el valor creciente de la tierra, derivado de la inversión del Estado en las colonias. La especulación hoy asume otras características. Algunos nombres de especuladores se agregaron o reemplazaron a los primeros, pero su acción y efectos son los mismos.

**En Corrientes**, el reparto generoso a especuladores, denominados estancieros por M. A. Cárcano, bajo el pretexto nunca cumplido de “*proteger la inmigración y fomentar el arraigo de la gente de labor*”, agotó la existencia de tierra pública antes de finalizar el siglo XIX. Se regalaron fracciones de 80.000 hectáreas a “empresas” presuntamente colonizadoras, cuyas acciones se evidencian en el hecho de que hacia 1885 la superficie total bajo cultivo abarcaba escasamente 45.000 hectáreas y se habían creado sólo 7 colonias particulares en 35.000 hectáreas y 7 colonias oficiales en 27.000 hectáreas.

A partir de 1885 y hasta 1916 se crearon otras 10 colonias oficiales en 26.000 hectáreas, mientras que los latifundistas devinieron “estancieros”. Hasta 1930, como resultado de la colonización oficial y “privada”, se asentaron no más de 2.000 productores agropecuarios.

El proceso de concentración de la tierra en Corrientes se evidencia en el hecho de que, hacia el año 1977, alrededor de 1.000 propietarios disponían de casi 75% de la superficie total de la provincia (o sea alrededor de 6,6 millones de hectáreas).

**Entre Ríos**, la provincia exhibida como ejemplo de la acción colonizadora bajo la inspiración de la generación del 80, evidencia la orientación política de ésta. Así, en el año 1988 menos de 2.455 propietarios disponían del 61,9% de la superficie total censada en la provincia (o sea poco más de 3,83 millones de hectáreas).

**En Salta y Jujuy.** Por si lo expresado no fuera suficientemente demostrativo de las causas que generaron la actual concentración de la tierra en el País, citaremos otro ejemplo extraído de un proyecto de Ley de los Senadores Nacionales Ernesto F. Bavio, Alberto Durand y M. A. Tanco, discutido en sesión del 7/8/1947, mediante el cual propiciaban la expropiación de latifundios que, según los mencionados legisladores, frenaban el progreso en esas provincias. En los fundamentos del proyecto expresaban: *“Se trata del tan debatido tema de los grandes latifundios formados por la expoliación hecha a los auténticos aborígenes (...) despojo realizado con todo el conocimiento de la injusticia, además del derecho que asistía a sus verdaderos pobladores por la posesión de sus tierras desde tiempo inmemorial, la vigencia de la Ley de 1835 (de Jujuy), reconociendo su propiedad inalienable y que la prepotencia de gobernantes hizo de esta ley letra muerta. Los gobiernos oligarcas que sucedieron al del año 1835, violando la ley, han repartido esas tierras entre ciertos caudillos políticos, simulando subastas públicas o bien enajenándolas directamente (...) el despojo se hizo mediante masacres y fusilamientos (año 1874 en Quera), ordenados por el gobierno, de los indígenas que querían defender sus derechos (...) a partir de esta fecha, la esclavitud se hizo más intensiva. Con el engrandecimiento de la industria azucarera, la situación empeoró, por cuanto los magnates del azúcar descubrieron que los nativos representaban la mano de obra más barata y segura para acumular grandes fortunas”*.

Continuando con el proyecto, proponían la expropiación de 670.000 hectáreas de propiedad “sui generis” del Ingenio San Martín del Tabacal S.A. y Asociados, ubicadas en los departamentos de Orán, Santa Victoria,

Iruya y Molinos, y de otras fracciones menores localizadas en otros departamentos de la provincia de Salta.

Además, el proyecto incluía la expropiación de las tierras (originariamente de las comunidades aborígenes de Jujuy) localizadas en los departamentos de Yavi, Santa Catalina, Rinconada, Cochinoca, Humahuaca, Tilcara y Tumbaya, que estaban distribuidas entre magnates del azúcar y sus socios gobernantes, que abarcaban más de 2 millones de hectáreas.

## **REGIÓN PATAGONIA**

Siguiendo con la historia del origen de los terratenientes argentinos, historia de genocidios, reducción a la esclavitud, despojo “legal” a los pacíficos y al Estado, etc., como común denominador en todo el territorio nacional, veamos sintéticamente lo sucedido en la Patagonia, donde el generoso reparto de la tierra se consolidó bajo el lema “para enriquecerse hay que despoblar”. Y se inició exterminando a los Onas en Tierra del Fuego y a los Tehuelches en Santa Cruz y resto del territorio.

Al llegar a este punto recordemos las expresiones de Juárez Celman en el año 1890: *“La Patagonia es la gran reserva argentina. ¡Hay que argentinizarla! Pellegrini me acaba de escribir desde París que la venta de 24.000 leguas cuadradas (60 millones de hectáreas), sería instaurar una nueva Irlanda en la Argentina. Pero ¿no es mejor que a estas tierras las explote el energético sajón y no que sigan bajo la incuria Tehuelche?”*. Por su propia inspiración y los no pocos consejos recibidos, Juárez Celman lanzó la “argentinización” de la Patagonia, a la que consideraba desargentinizada por los tehuelches.

Respecto al calificativo dirigido a los sajones (“enérgicos”), éstos le dieron la razón. Las acciones de Mauricio Braun, llegado a Punta Arenas en el año 1874, le permitieron poseer 1,4 millones de hectáreas en el año 1920; José Menéndez, genocida del pueblo aborígen y donante de parte de su gran fortuna al Rey Alfonso XIII de España; José Nogueira y otros, contribuyeron a demostrar la “razón del gobernante”.

Pero sigamos con el resultado de la política de Juárez Celman. Por la concesión de tierras fiscales a Adolfo Grunbein, en el año 1893 se repartieron 2,5

millones de hectáreas que beneficiaron a 19 británicos, 9 alemanes, 4 franceses, 6 españoles, 1 norteamericano, 1 chileno y 1 uruguayo. *¡Hay que argentinizar la Patagonia!*, decía un ilustrado miembro de la generación del 80.

De las leguas cuadradas que beneficiaron a Grunbein, 300 fueron pasadas al Banco de Amberes. Esto llevó a que el coronel Pedro Viñas Ibarra dijera: “*Unos pocos estancieros eran dueños de la Patagonia, pagaban (¿?) con vales o con moneda chilena*” (lástima que defendiera con fiereza los intereses de esos pocos estancieros “argentinizadores” de la Patagonia).

El resultado de este singular poblamiento de la Patagonia hizo que aún en 1988 alrededor de 757 EAP concentraran alrededor de 17,5 millones de hectáreas, o sea casi 91% del total de la superficie censada en Santa Cruz, y que 261 de las 757 EAP concentraran prácticamente el 47% de dicho total censado. Teniendo en cuenta el desaprovechamiento de recursos naturales en la Patagonia surge una ingenua pregunta: con la casi total extinción de los aborígenes... ¿se terminó la incuria en la región?

¿No es –salvo las diferencias de nombres– la siguiente frase una síntesis de los despojadores de tierra a los aborígenes?: “*Tienen 24 horas para ir a trabajar o desalojar el Lago Argentino, o de lo contrario los voy a cagar a palos y a bañar de sangre (...)*” (los términos fueron utilizados así por los “argentinizadores” de la Patagonia. **Manifiesto a los huelguistas de Calafate**, diciembre de 1920).

**Lo hasta aquí sintetizado forma parte de una historia que debería ser tenida en cuenta cuando se habla de responsabilidades respecto a los problemas de la sociedad y de la Nación.**

## **ARGENTINA, SIGLO XXI: SUGERENCIA DE POLÍTICA AGRARIA**

Como las reflexiones y propuestas para la implementación de políticas de Estado en el tema agrario fueron elaboradas en el marco conceptual del desarrollo sustentable, término del cual se realiza un uso que da por supuesto que todos lo piensan de igual manera, y en muchos casos es utilizado como muletilla para no decir nada, antes de ingresar en la propuesta daremos la definición y lo que implica, para nosotros, asumir el estilo de desarrollo sustentable en todo su significado y dimensión.

### **1. ASPECTOS GENERALES Y PROCESOS**

La racionalidad de este estilo está centrada en la satisfacción de las necesidades esenciales de la población (actual y futura), en base a la intensa utilización de los ecosistemas, maximizando la producción y el aprovechamiento y minimizando la degradación y el desaprovechamiento. Este estilo postula la activa (protagónica) participación de la población en las decisiones fundamentales del desarrollo, incluyendo la efectiva descentralización y democratización del Estado<sup>14</sup>. La tecnología debería ser la adecuada para estos objetivos.

Sobre la base mencionada, este estilo postula lo siguiente: Una articulación creativa con el mercado mundial, centrandó su racionalidad en la búsqueda de un mejoramiento de la situación social, lo que implica desarrollar las medidas necesarias y las tecnologías adecuadas para producir o acceder a los satisfactores requeridos para atender la demanda interna y lograr una adecuada calidad de vida para la población<sup>15</sup>.

Los recursos naturales y el hábitat deben ser considerados como una fábrica de la naturaleza que puede trabajar adecuadamente restañando viejas heridas, evitando el desaprovechamiento y minimizando el subsidio energético, de tal forma que pueda utilizarse eficientemente la captación y

---

<sup>14</sup>) *Hacia Otro Desarrollo*. Héctor Sejenovich y Daniel Panario. Editorial Norman Comunidad. Montevideo, República Oriental del Uruguay, 1998.

pasaje de energía que brinda la trama trófica. Para que ello suceda deben pagarse los costos de producción de esta fábrica.

En síntesis, este modelo incluye y sostiene lo siguiente: la generación de nuevas alternativas para absorber la población económicamente activa desocupada, movilizándolo para ello el potencial de los recursos naturales; la utilización de las ventajas comparativas a nivel mundial no puede ser sustitutiva de la producción nacional que garantice empleo y la satisfacción de las necesidades esenciales; el desarrollo de la ciencia y la tecnología adecuadas a los cambios postulados; el objetivo centrado en la calidad de vida exige la participación protagónica de la población en la resolución de sus propios problemas; el proceso de democratización creciente del Estado y la organización de la población en función de tecnologías para la producción, maximizando la producción y minimizando la degradación y el desaprovechamiento, deben coincidir para hacer posible la sustentabilidad a nivel ecológico, económico y social.

Por último, el desempeño de un papel más activo y participativo del Estado, así como una distribución sustancialmente diferente del ingreso nacional, el ordenamiento ambiental del territorio, la concepción ambiental en el desarrollo de ciudades y la evaluación ambiental de los proyectos de inversión.

## **2. ASPECTOS DE PLANIFICACIÓN Y AMBIENTE**

En un plan de desarrollo sustentable, la estrategia consiste en un conjunto coherente de políticas, programas, proyectos y acciones pensadas y ejecutadas con el objetivo de concretar un sustancial mejoramiento de la calidad de vida de la población, de acuerdo a sus valores culturales, mediante la utilización integral y a largo plazo de los ecosistemas, tecnosistemas y agroecosistemas, sin pérdidas de biodiversidad, el uso de tecnologías adecuada a estos fines y la activa participación de la población en las decisiones fundamentales.

---

<sup>15)</sup> “Elaboración de las Cuentas Patrimoniales de la provincia de Entre Ríos: Cuenca del Paraná, con énfasis en los departamentos La Paz, Paraná, y Diamante. Informe Final 10 de mayo 1999”. Guillermo Gallo Mendoza y Héctor Sejenovich Directores, et al. Consejo Federal de Inversiones / Instituto Latinoamericano de Políticas Sociales / gobierno de la provincia de Entre Ríos. Argentina, 1999.

Al decir calidad de vida, nos referimos a la calidad definida a través del vínculo dinámico entre el individuo y su ambiente, donde la satisfacción de necesidades implica la participación continua y creativa del sujeto en la transformación de la realidad. Esto significa un proceso en que el conflicto dinamiza e impulsa el desarrollo tanto individual como social. Significa también una situación siempre cambiante, en la que existe un proyecto de futuro. El sujeto individual o colectivo percibe sus satisfactores y evalúa la calidad de vida desde su propio pensamiento, determinado éste por el lugar que ocupa en la estructura social, en un momento y en una sociedad determinados.<sup>16</sup>

A continuación definimos algunos aspectos salientes de la estrategia del desarrollo sustentable:

- a) El principal esfuerzo para concretar los objetivos de este estilo de desarrollo debe ser realizado por los actores sociales locales, asignando además un papel activo a los recursos y tecnologías locales.
- b) La valorización de los recursos propios (locales) y de su papel activo y directo en la satisfacción de los requerimientos de la población, manejados bajo criterios de largo plazo y con la tecnología adecuada a los objetivos de este estilo de desarrollo. La sola utilización de las ventajas comparativas no posibilita la aplicación de los conceptos del manejo integral de los recursos.
- c) La tecnología adecuada debe ser la resultante de la consideración del conjunto de factores concurrentes a la concreción del objetivo del estilo de desarrollo. Por sector, a título de ejemplo, puede sintetizarse de la siguiente forma:
  - En la industria, el conjunto de factores requiere del uso de tecnologías que deben operar en el marco del ordenamiento ambiental del territorio y el ordenamiento ambiental de ciudades.
  - En el agro, las tecnologías usadas deben propender a la concreción de procesos de cambios en ecosistemas para la producción de productos orgánicos, el manejo integral de plagas y la minimización en el uso de subsidios energéticos en general.

---

<sup>16)</sup> *Hacia Otro Desarrollo. Una Perspectiva Ambiental.* Ob. Cit.

- En infraestructura, las soluciones a problemas o a requerimientos deben ser compatibles con las características del paisaje intervenido. Caso contrario generará mayores costos de mantenimiento.

O sea, expresada en el contexto de la problemática del desarrollo, la tecnología seleccionada deberá:

- ser compatible con la particular dotación de recursos naturales;
- estar relacionada con los recursos naturales que integran la oferta de los ecosistemas intervenidos;
- ser la adecuada para concretar un grado de artificialización de los ecosistemas, coherente con los objetivos del desarrollo;
- no rebasar la capacidad de carga de los sitios donde se implante la industria;
- posibilitar la participación protagónica de la población en la determinación de las alternativas;
- tener en cuenta, como condición necesaria, la racionalidad de los sujetos sociales que la utilizan.

### **3. UNIVERSO DE POBLACIÓN SUJETO-OBJETO DE LA PROPUESTA DE POLÍTICA AGRARIA**

Una vez precisado lo que entendemos como desarrollo sustentable, a continuación insertamos un cuadro que contiene una cuantificación del universo de la población sujeto-objeto de la política agraria, desagregada en estratos construidos teniendo en cuenta la condición actual de los componentes de dicho universo. Globalmente, los siguientes son los estratos considerados:

- población actualmente inserta como productores agropecuarios;
- población actualmente inserta como trabajadores permanentes y transitorios;
- población rural expulsada del medio, hoy desocupada y radicada en el medio urbano.

#### **3.1 Población actualmente inserta como productores agropecuarios**

Ante la ausencia de información actualizada, tomamos como razonablemente válida para la estimación de este estrato la suministrada por los resultados definitivos del CNA 2002. Decimos razonablemente válida por cuanto asumimos el supuesto de que en cada Explotación



Agropecuaria –EAP– se encuentra un productor titular de la tenencia y, por otra parte, incluimos en este estrato sólo a los que serían titulares de la tenencia de predios de superficie igual o menor a 50 hectáreas. Además, desagregamos las EAP con límites definidos en sub-estratos según el régimen de tenencia “propietario” y “no propietario”, teniendo en cuenta en este último la división en categorías según la prioridad de atención que requieran los titulares de las EAP incluidas en cada una de ellas.

Lo mencionado respecto al límite de superficie considerado en la estimación no implica desconocer la necesidad posterior de realizar ajustes según la localización, capacidad de uso potencial de los suelos, tecnología, etc. En el cuadro que se inserta a continuación se encuentran los resultados de la estimación de la magnitud de este sub-estrato de productores.

#### 1. EAP con toda su superficie en:

Estratos s/sup (ha)	Propiedad	Arrendam.	Aparcería	Contrato accidental	Ocupac. c/ permiso	Ocupac. de hecho	Otros
Hasta 5	30.339	2.106	484	817	3.176	1.098	1.497
5,1 a 10	17.253	907	171	357	1.577	674	592
10,1 a 25	31.340	1.173	171	481	2.858	874	591
25,1 a 50	26.437	1.500	122	490	1.554	425	301
<b>Totales</b>	<b>105.369</b>	<b>5.686</b>	<b>948</b>	<b>2.145</b>	<b>9.165</b>	<b>3.071</b>	<b>2.981</b>

#### 2. EAP que combinan tierra en propiedad con:

Estratos s/sup (ha)	Arrendam.	Aparcería	Contrato accidental	Ocupac. c/ permiso	Ocupac. de hecho	Otras combin.	Combin. s/tierra
Hasta 5	316	127	169	472	70	158	128
5,1 a 10	335	70	160	335	44	87	102
10,1 a 25	781	127	312	646	130	215	134
25,1 a 50	1.187	147	459	703	112	235	115
<b>Totales</b>	<b>2.619</b>	<b>471</b>	<b>1.100</b>	<b>2.156</b>	<b>356</b>	<b>695</b>	<b>479</b>

Fuente: Censo Nacional Agropecuario 2002: resultados generales – 1ª ed. – Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos – INDEC, 2006. Catalogación 10/02/2006.

De la lectura del cuadro puede inferirse que:

- En el caso de los titulares de las EAP que tienen toda su superficie bajo un único régimen de tenencia, requerirán atención prioritaria los que se encuentran bajo regímenes “no propietario”, es decir, **23.996 productores**, pero dentro de este conjunto, sin dudas, la mayor prioridad deberá ser asignada a los **17.362 productores** que se encuentran bajo formas de tenencia de mayor precariedad, comparativamente, respecto a las categorías de arrendatarios y aparceros, que suponen mayor estabilidad. Seguramente deberá también asumirse que alrededor de 50 % de los Productores “propietarios” formarán también parte, inicialmente, de la Política de Estado que más adelante se explicita.
- En el caso de los titulares de EAP que disponen de tierra combinando formas de tenencia “propietario” y “no propietario”, es decir, **7.876 productores**, la prioridad deberá ser asignada a los **4.786 productores** que combinan tierra en propiedad con formas de tenencia de mayor precariedad.
- Por lo tanto, puede asumirse que este primer estrato estará integrado por un total de alrededor de **84.556 productores** (incluye el 50% de los titulares de EAP con toda su tierra en propiedad), de los cuales reviste mayor prioridad la atención de un total de aproximadamente **52.487 productores** (incluye los titulares de EAP cuya superficie es igual o menor a 5 hectáreas).
- Al total de **52.487 productores** que requieren atención prioritaria, debe agregarse un estrato integrado por **36.108 productores** en EAP sin límites definidos (alrededor de las 2/3 partes de éstos está localizada en las provincias del NOA, principalmente en Santiago del Estero), una porción de los cuales quizás requiere solamente una solución en términos de consolidación de la tenencia. Sumando ambos casos, resulta un total de **88.595 productores** con requerimiento de atención prioritaria.

### **3.2 Población actualmente inserta como trabajadores permanentes y asalariados**

A continuación presentamos una razonable aproximación al total de trabajadores no titulares de ninguna forma de tenencia de la tierra, pero que, a nuestro juicio, deberían ser considerados potenciales beneficiarios de la política activa del Estado en relación al sector agropecuario.

#### **i) Trabajadores permanentes**

Los resultados del CNA 2002 muestran un universo global de trabajadores

permanentes integrado por **434.561** personas, de las cuales **204.457** son familiares del productor, **229.690** son no familiares del productor y **414** de vínculo desconocido. En primera instancia, si bien la totalidad de este universo deberá formar parte de la política activa agropecuaria del Estado, seguramente la prioridad inicial es el sub-universo integrado por **230.104 trabajadores no familiares y de vínculo desconocido**. En anexo, al final del documento, se presentará una cifra ajustada de esta cantidad.

Finalmente cabe puntualizar que el CNA 2002 informa un total de **324.086 trabajadores permanentes en la categoría de “productor” y 16.649 sociedades y entidades públicas** (el CNA 2002 informó la existencia de 297.425 EAP con límites definidos y 36.108 sin límites definidos), también consideradas como parte de la categoría “productor”.

#### **ii) Trabajadores transitorios**

En el anexo ya mencionado, inserto al final de este documento, se informará también sobre el resultado obtenido por el CNA 2002, respecto a la cantidad de trabajadores agrupados bajo esta categoría, pero asumiendo que la misma será parcial por razones obvias derivadas de la fecha en que se efectuó el mismo.

No obstante ello, y partiendo de estudios sobre la ocupación de mano de obra transitoria en el sector, actualizados mediante el uso de cuentas culturales jornalizadas de los principales cultivos, se obtuvo un total de **382.792 trabajadores transitorios**, estimados en equivalente hombres-año.

### **3.3 Población rural expulsada del medio, hoy desocupada y radicada en el medio urbano**

La política agraria implementada, a veces explícitamente y otras implícitamente, en por lo menos las últimas tres décadas, fueron la continuidad de las desarrolladas desde mediados de los años '50 del siglo XX, con muy breves interrupciones y resultados exiguos. Ello dio como resultado una sostenida migración rural - urbana.

En las primeras décadas del lapso abarcado por la mencionada migración, una parte importante de sus integrantes pasaron a formar parte de la fuerza de trabajo ocupada en la industria y fueron logrando una adecuada

capacitación; otra parte se incorporó como fuerza de trabajo en la construcción y en las empresas públicas de servicios, así como en otros sectores de la economía; mientras que una escasa cantidad permaneció parcial o totalmente desocupada. En décadas más recientes, errores de política ocasionaron el cierre de industrias, empresas de servicios y comercio, entre las principales, generando una desocupación estructural que aún no pudo ser revertida.

Por otra parte, no se implementó ninguna política activa, por parte del Estado, tendiente a la iniciación de un proceso de migración inverso al anterior, es decir, en lugar de rural - urbano, urbano - rural, sino todo lo contrario. Las políticas agrarias apoyaron fuertemente el proceso de mecanización en todas las actividades posibles, facilitaron el proceso de concentración de la tierra y la producción, y con ella el cambio de uso de los suelos, disminuyendo la superficie usada en cultivos mano de obra intensiva, con productos destinados predominantemente al consumo interno, orientando en cambio las producciones hacia el mercado externo. En tales circunstancias, es imposible pensar en un proceso de expulsión inverso al histórico mencionado.

Lo anterior, sumado a la “incapacidad” de las actividades económicas para generar una significativa y sostenida demanda de fuerza de trabajo, generó barrios que se localizaron en torno a las ciudades y pueblos rurales de mayor tamaño, y también “islas” en el interior de aquéllas, habitadas por desocupados, subocupados, pobres e indigentes, en muchos casos como “habitantes de un mundo que limpia el otro mundo mientras sus habitantes duermen”. Pero también habitantes de un mundo marginado por una mayoría que los acusa de generar violencia, caos, y toda una serie de “delitos de la miseria humana en la que todos somos responsables, aunque unos pocos son más responsables que la mayoría”.

Luego de largas décadas sin un trabajo correlativo de la dignidad humana portada por los desocupados de **hoy**, y teniendo en cuenta la generosa dotación de recursos naturales distribuidos en el territorio nacional, entre ellos la tierra, el agua y los bosques nativos, se hace necesario pensar en éstos como recursos estratégicos para iniciar un proceso que conduzca a la plena ocupación de la población económicamente activa en condiciones

de trabajar, y preparar las bases para la Argentina futura, la que tendrá más de ciento cincuenta millones de habitantes.

Teniendo en cuenta lo expresado, es necesario estimar la cantidad de habitantes que potencialmente podrían formar parte del nuevo proceso migratorio, es decir desde el medio urbano al rural, que en una planificación debería agregarse a la población “rural dispersa” y “rural agrupada” en el marco de un modelo de desarrollo sustentable, en los términos ya definidos en este mismo documento. Es posible asumir que los que migraron del medio rural al medio urbano en los últimos tres lustros podrían formar parte de la nueva corriente migratoria, lo que, a partir de los resultados de los dos últimos censos nacionales de población, constituye un universo de 308.380 personas, como surge del siguiente cuadro:

País Años	Total poblac. urbana	Total poblac. rural	Total rural agrupados	Total rural dispersos	Total población
Año 1991	28.436.110	4.179.418	1.118.092	3.061.326	32.615.528
Año 2001	32.352.909	3.871.038	1.232.226	2.638.812	36.223.947
Diferencias	3.916.799	<b>(308.380)</b>	114.134	<b>(422.514)</b>	3.608.419

Fuentes: Elaboración específica para este documento, en base a información publicada por el INDEC en: Censo Nacional de Población y Viviendas 1991, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. Nota: entre ( ) disminución en el 2001 respecto a 1991.

Una información que, a los fines del diseño de la política activa agropecuaria del Estado, debe ser tenida en cuenta, es la que revela la baja ocupación de las EAP por parte de sus titulares. En efecto, globalmente a nivel de país, en las **333.533 EAP** (297.425 con límites definidos y 36.108 sin límites definidos) residen **1.233.589 personas**. De ellas figuran como:

- 202.423 Productor / socio
- 589.947 Familiar del productor / socio
- 161.080 Trabajador no familiar
- 278.860 Otros residentes
- 1.279 Sin discriminar relación

Pero también cabe señalar que de las **1.233.589 personas** que residen en las **EAP, las consideradas como población económicamente no activa constituyen 36.3 %**. Por lo tanto, **el universo de población económicamente activa que reside en las EAP está integrado por 786.260 personas**. Teniendo en cuenta que la superficie total de las EAP con límites definidos censada fue de **174.808.564 hectáreas**, obtenemos una (1) persona cada 222 hectáreas, o sea una (1) **persona cada 2,22 km<sup>2</sup>**. Esta relación debería ser tenida en cuenta cuando se habla de ocupación estratégica del territorio.

#### **4. CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN SUJETO-OBJETO DE LA PROPUESTA DE POLÍTICA AGRARIA**

##### **4.1 Población actualmente inserta como productores agropecuarios (minifundistas) y población rural, hoy desocupada y radicada en el medio urbano o en pueblos rurales: características y situaciones de potenciales beneficiarios del programa.**

Al asumir a esta población como potencial beneficiaria de una política activa agropecuaria del Estado, debe tenerse en cuenta que pueden presentarse diversas situaciones determinadas por las características de los integrantes de aquella, cada una de las cuales debe ser cuidadosamente analizada previamente a efectos de evitar fracasos o frustraciones y de asegurar el éxito en la ejecución de la política. Dichas características y situaciones, a grandes rasgos y sin excluir la posibilidad cierta de aperturas en prácticamente la totalidad de las que a continuación se exponen, son las siguientes:

- i) Que los que deciden marcharse al campo tienen experiencias previas en la producción agropecuaria, como titulares de la tenencia de unidades de producción pequeñas, que tuvieron que vender porque no encontraron la fórmula para que fueran viables económicamente.
- ii) Que los que deciden marcharse al campo recibieron capacitación informal, pero integral (es decir, en los aspectos productivos y de integración social), en pequeños establecimientos agropecuarios dedicados a esta capacitación a tiempo completo.
- iii) Que los que deciden marcharse al campo no tienen ninguna experiencia previa en el mismo y sí en actividades de la industria o de la construcción,

como asalariados en general, o como mano de obra especializada, y que resultaron expulsados del sector por la introducción de nuevas tecnologías, ajustes estructurales, disminución de las actividades debido a la situación económica general, entre otras causas.

iv) Que los que deciden marcharse al campo tienen experiencia en la producción agropecuaria, en la cual revistaron en condiciones de asalariados transitorios o permanentes y que cesaron en sus actividades expulsados por la tecnología asumida en la producción, o por cambios en el uso de la tierra.

v) Que los que deciden marcharse al campo no tienen experiencia alguna en el sector y sí en actividades en el sector público, en el sector comercial, en el de servicios, etc., pero debieron cesar en sus actividades expulsados por la sustitución de mano de obra debido a la introducción de nuevas tecnologías, o por cese de actividades del empleador, o por ajustes estructurales, entre otras causas.

vi) Puede también darse el caso de actuales titulares de formas de tenencia no propietarias y precarias, dedicados a la producción agropecuaria, que deciden independizarse integrándose en nuevas unidades de producción manejadas bajo formas asociativas de tenencia, producción, industrialización, comercialización, u otras.

vii) Además, puede darse el caso de pequeños productores, titulares de sus unidades de producción, en alto riesgo de desaparición como tales, y que antes de ello deciden mejorar sus condiciones de vida y futuro integrándose en unidades de producción manejadas bajo formas asociativas de tenencia, producción, industrialización, comercialización, y otras.

viii) Por supuesto, puede darse una combinación de las situaciones mencionadas, algunas de las cuales pueden elevar el nivel de complejidad a tratar, o generar situaciones ventajosas para la implementación de la política activa agropecuaria del Estado.

Lo importante es ser consciente de la necesidad de una planificación previa a la implementación de dicha política activa agropecuaria del Estado (que, para simplificar, denominaremos en adelante “una Marcha al Campo” en forma

asociativa), pero no sólo de una planificación teórica que reflexione sobre las situaciones, sus implicancias y los riesgos, sino también sobre las potencialidades y las posibilidades ciertas de otras alternativas para solucionar el problema de la desocupación estructural, de los déficit de oferta de productos destinados al consumo interno, de la realidad de un mercado insatisfecho en términos de la demanda de productos orgánicos, entre otros indicadores de alta significación respecto a la calidad de vida de toda la población.

Analicemos primero cada una de las situaciones mencionadas y luego las combinaciones posibles.

**i) Que los que deciden marchar al campo tienen experiencias previas en la producción agropecuaria como titulares de la tenencia de unidades de producción pequeñas, que tuvieron que vender porque no encontraron la fórmula para que fueran viables económicamente.**

En esta situación, en general, pueden presentarse tres casos, a saber:

- Que además de experiencias previas en la producción, tienen también experiencias en la organización cooperativa o de otra forma de asociación.
- Que no tienen ninguna experiencia previa en la organización cooperativa, ni en otra forma de asociación.
- Una combinación de ambas, que exigirá un trabajo previo diferenciado según la situación predominante.

Ahora bien, ¿cuáles son los pasos previos a la marcha al campo, que deben darse para minimizar las posibilidades de un fracaso?, aunque teóricamente deberían ser menores, habida cuenta de las experiencias anteriores de los beneficiarios.

Los pasos que a continuación se explicitan parten del supuesto de que previamente se aplicaron encuestas en profundidad a los interesados, tendientes a conocer los problemas sociales que enfrentan, así como los potenciales, previsibles, es decir, entre otros, escolaridad de los hijos, tanto en el nivel primario como secundario; atención de la salud; necesidades de vivienda; composición familiar, fuerza de trabajo actual, etc. Estos problemas deberían ser solucionados implementando programas sociales



especiales, que incluyen instrucción, salud, diseño de la vivienda adecuada, etc., todo ello a cargo del Estado.

Paralelamente a la acción del área social (en el diseño y las previsiones para el funcionamiento del programa requerido en el área de producción que se afectará a la marcha al campo, o en las vecindades, a razonable distancia máxima de dicha área), debería implementarse un programa de capacitación integral respecto a las especies y métodos de producción que se deberán aplicar en el área, como así también en relación a la industria de tamaño pequeña o mediana que agregaría valor a la producción primaria, la organización de la comercialización, las ventajas del trabajo asociado de los productores, e integrados verticalmente en todas las actividades, la organización más adecuada para la participación cierta de todos los productores en los órganos de conducción de la unidad asociativa, las técnicas para alcanzar consenso en las propuestas, entre los principales temas que deberá abarcar la capacitación previa, intensiva, que luego continuaría con el acompañamiento de los capacitadores en el área de producción, durante un tiempo suficiente que podría abarcar hasta el ingreso en régimen de la unidad asociativa integral (de producción, industrialización, comercialización, seguro integral, etc.).

Todo el trabajo de organización de los aspectos sociales y de capacitación mencionados no debería exceder un lapso promedio de tres a cuatro meses, a partir del cual podría iniciarse la marcha al campo de las personas incluidas en este caso. Ello implica que, en algunas situaciones, el lapso podría ser muy inferior y en otras necesariamente superior, pero nunca mayor a los seis meses.

La marcha al campo debe tener en cuenta el diagnóstico del medio en el cual se encuentra el área determinada para la unidad asociativa.

Cabe destacar que la inserción de un nuevo conjunto social en un medio ya poblado, debe ser precedida de un inteligente trabajo de comunicación social que posibilite la aceptación de los nuevos pobladores.

**ii) Que los que deciden marcharse al campo recibieron capacitación informal, pero integral (es decir, en los aspectos productivos y de integración**

**social), en pequeños establecimientos agropecuarios dedicados a esta capacitación a tiempo completo, y/o en escuelas agrotécnicas o agrarias.**

Ésta es la situación más favorable para el éxito en la marcha al campo de inmediato, por cuanto una ONG ya realizó las actividades previas que debería haber implementado el Estado, es decir, el conocimiento de la problemática social de las familias que decidieron marcharse al campo y la capacitación integral informal, es decir en servicio, de la fuerza de trabajo de las mismas. En este caso pueden presentarse las siguientes situaciones alternativas:

- Que la ONG obtenga directamente tierras del sector privado en donación o en comodato a perpetuidad, sujeto éste al cumplimiento de normas estrictas, y a la par obtenga los recursos necesarios para la radicación de las familias en aquéllas, es decir, recursos para la adquisición de materiales para la construcción de viviendas, galpones y otra infraestructura identificada en el programa de producción que se plantea implementar (partiendo del supuesto de que la construcción de toda la infraestructura, incluyendo las viviendas, será realizada por el sistema de autoconstrucción), maquinaria, implementos, insumos para el inicio del proceso productivo, alimentos para las familias hasta que la unidad asociativa pueda hacerse cargo de los requerimientos, transporte para que los niños en edad escolar puedan continuar asistiendo a las escuelas más próximas, cuidado de la salud de la población mediante un seguro colectivo e integral, entre las principales necesidades inmediatas.
- Que la ONG presente al Estado Nacional un proyecto de marcha al campo, planteando el mismo como una alternativa viable para contribuir a la solución estructural de la desocupación, valorizando los requerimientos explicitados en el punto anterior, semejante a lo que fue históricamente el proceso de colonización, salvando distancias, métodos, circunstancias nacionales y objetivos específicos del proyecto, pidiendo la adjudicación en comodato a perpetuidad de tierras fiscales y un crédito razonable. Actualmente la oferta de dinero posibilitaría obtener del sistema bancario oficial créditos a tasas no superiores al 3%, a largo plazo y con tres o cinco años de gracia, hasta la entrada en régimen de la unidad asociativa integral.
- Múltiples combinaciones entre las dos alternativas explicitadas.

En el marco de cualquiera de las alternativas mencionadas, el flujo migratorio al campo debe ser organizado, no anárquico, sobre todo teniendo en cuenta que la superficie que ocupará la unidad asociativa debe previamente disponer de viviendas, abastecimiento de agua, energía eléctrica y otros medios necesarios para que la migración no implique un desmejoramiento de la calidad de vida de la población, respecto a sus actuales asentamientos. Este hecho aconseja que la migración sea progresiva en términos de la cantidad de miembros.

Si la cantidad de familias que integrarán una unidad asociativa es cincuenta (50), una posibilidad de organización de ella para la marcha al campo podría consistir en que diez (10) cabezas de familia migren primero con la responsabilidad de iniciar la construcción de las viviendas, comenzando por la de un gran galpón, con divisiones, una cocina y comedor comunitario, al igual que instalaciones sanitarias (baños, duchas para agua caliente y fría), etc., para que, una vez finalizada la mencionada infraestructura, puedan llegar otras diez (10) cabezas de familias con la responsabilidad de iniciar, con los diez (10) anteriores, la construcción de las viviendas para las diez (10) primeras familias, y así sucesivamente. Por supuesto que, paralelamente, rotativamente, iniciarán también las actividades productivas que se irán intensificando a medida que se incorporan nuevas familias y cabezas de familia.

Mientras se realiza la marcha ordenada, las familias que quedan en espera de sus respectivos turnos de migración deben ser adecuadamente atendidas a efectos de prevenir problemas de desarticulación familiar, ansiedades, etc., y para ello nada mejor que continuar con procesos de capacitación para lo que luego harán, una vez integradas plenamente en la unidad asociativa.

**iii) Que los que deciden marcharse al campo no tienen ninguna experiencia previa en las actividades productivas del mismo y sí en actividades de la industria o de la construcción, como asalariados en general, o como mano de obra especializada, y que resultaron expulsados del sector por la introducción de nuevas tecnologías, ajustes estructurales, disminución de las actividades debido a la situación económica general, entre otras causas.**

Esta situación es una de las más complejas si se la toma de manera independiente a las combinaciones posibles con las dos situaciones analizadas

en los puntos i) y ii), ya que requeriría una intensa capacitación integral previa en los temas de producción, asociación para ella, cambios en aspectos culturales, por cuanto en estos actores sociales predominan pautas de la cultura urbana y de dependencia en la toma de decisiones, administración, entre los principales temas, pero a la vez puede presentar la ventaja de las experiencias previas en actividades de la industria (en alguna o algunas de las diversas ramas de ésta) y/o de la construcción, por lo que, combinada esta situación con alguna de las dos primeras, puede potenciar la capacidad del conjunto. Esto último, teniendo en cuenta que la política activa agropecuaria para la Marcha al Campo incluye el desarrollo de actividades industriales en un proceso de integración vertical de la producción primaria, su transformación o elaboración de otros productos y subproductos, etc., así como la autoconstrucción, por parte de los miembros de la unidad asociativa, de la infraestructura necesaria para el desarrollo de todas las actividades, tanto de las relacionadas directamente con la calidad de vida, como de las productivas, comercializadoras, etc.

Si esta situación fuera considerada de manera independiente de las posibilidades de combinación con las dos anteriores, el período de capacitación previo (es decir, en el primer tiempo de localización en la unidad de producción asociativa) necesariamente deberá ser mayor que en el caso de las situaciones precedentes. Asimismo, la asistencia a las familias de los miembros que integrarán la mencionada unidad también deberá ser más extendida en el tiempo para superar el período de adaptación a la cultura rural.

**iv) Que los que deciden marchar al campo tienen experiencia en la producción agropecuaria, en la cual revistaron en condiciones de asalariados transitorios o permanentes y que cesaron en sus actividades expulsados por la tecnología asumida en la producción, o que corren el riesgo de ello, o que manifiestan la decisión de integrarse en la implementación de la política activa.**

- Esta situación, si bien presenta algunas ventajas en relación a la anterior, concernientes a la familiaridad con la producción agropecuaria y a las pautas de cultura rural, requiere sin embargo una intensa capacitación integral previa en los temas de asociación para la producción, cambios en aspectos culturales, por cuanto en estos actores sociales también predominan pautas

de la cultura moldeada en la dependencia en la toma de decisiones, ya que siempre fueron ejecutores de órdenes o de instrucciones de los titulares de la tenencia de la tierra en la que trabajaron, requiriendo también que la capacitación incluya los temas básicos de administración rural, pero aplicados a las unidades de producción asociativas.

- Esta situación, tomada en forma independiente respecto de las dos primeras, podría requerir mayor tiempo en el acompañamiento de la asistencia técnica a los beneficiarios instalados en la unidad de producción asociativa, pero sus familias podrían integrarse más rápidamente en ella debido a que su cultura es predominantemente rural.

**v) Que los que deciden marcharse al campo no tienen experiencia alguna en el sector y sí en actividades en el sector público, en el sector comercial, en el de servicios, etc., pero debieron cesar en sus actividades expulsados sea por la sustitución de mano de obra debido a la introducción de nuevas tecnologías, sea por cese de actividades del empleador, sea por ajustes estructurales, entre otras causas.**

- Ésta es una situación atípica y es muy difícil que se presente, excepto algunos casos aislados. Sí podrían migrar al medio rural cuando en el futuro, debido a la consolidación de las nuevas unidades de producción asociativa, aumente significativamente la demanda de servicios asociados a la producción, industrialización, comercio, finanzas, entre otros, que se concentrarían en pueblos localizados en el medio rural, cuyas culturas son del tipo rural – urbanas.

**vi) Puede también darse el caso de actuales titulares de formas de tenencia no propietarias y precarias, dedicados a la producción agropecuaria, que deciden independizarse integrándose en nuevas unidades de producción manejadas bajo formas asociativas de tenencia, producción, industrialización, comercialización, entre otras.**

- Se trata de una situación semejante a las dos primeras.

**vii) Además, puede darse el caso de pequeños productores, titulares de sus unidades de producción, en alto riesgo de desaparición como tales, y que antes de ello deciden mejorar sus condiciones de vida y futuro**

**integrándose en unidades de producción manejadas bajo formas asociativas de tenencia, producción, industrialización, comercialización, etc.**

- Como la anterior, se trata de una situación semejante a las dos primeras, pero ambas pueden presentar algunas ventajas respecto a ellas.

## **5. LA MARCHA AL CAMPO: UNA PROPUESTA PARA CONTRIBUIR A SUPERAR LA DESOCUPACIÓN ESTRUCTURAL**

### **5.1 A modo de introducción**

En este capítulo se procura demostrar la viabilidad de implementar un programa de generación de empleo, significativo no sólo en lo que concierne a la cantidad de puestos de trabajo sino también en lo que serían sus efectos sobre la población, tanto en lo que respecta a la beneficiaria directa como a la indirecta (en cuanto a empleo), además de las implicancias en relación al mejoramiento de la dieta alimenticia de la población de menores recursos en general y a los avances hacia la soberanía y seguridad alimentarias.

Podría ser iniciado usando el recurso tierra fiscal con bosque nativo (alrededor de doce millones de hectáreas, según estimaciones conservadoras) para el aprovechamiento de sus múltiples productos en un plan de manejo sustentable, compatible además con la actividad pecuaria con manejo de las existencias mediante el uso de alambradas eléctricas, y con la agricultura orientada principalmente al autoconsumo, es decir, no como actividad principal.

Además, la iniciación del programa podría realizarse utilizando también tierras fiscales de propiedad de la Nación, incluyendo la proveniente de herencias vacantes y de otras formas, así como tierras fiscales de las provincias, municipios, ministerios y organismos descentralizados, aptas para el desarrollo de la producción agropecuaria (incluye la forestal), actualmente no utilizadas o subutilizadas.

La ejecución del programa requiere la acción conjunta de diversos sectores (educación, salud, investigación, extensión – comunicación forestal, pecuaria, entre otros, pero cumpliendo funciones diferentes a las establecidas por el modelo actual de funcionamiento de éstos).

Los recursos financieros necesarios para la puesta en operaciones del programa son importantes pero no imposibles de obtener, ya que parte de ellos pueden provenir de los recursos disponibles en programas en ejecución pero poco eficientes, y de los cuales existen numerosos y conocidos ejemplos.

En relación a esta propuesta, resulta recomendable la lectura del documento del Pontificio Consejo “Justicia y Paz” dado a conocer el 23 de noviembre de 1997 con motivo del Gran Jubileo del 2000, basado en la doctrina de la Iglesia Católica y en el marco de la invitación del Papa Juan Pablo II a subrayar más decididamente la opción preferencial por los pobres y marginados.

Los extraordinarios avances tecnológicos ocurridos en las últimas décadas del siglo XX han venido ocasionando graves efectos negativos. Tales, por ejemplo, **la desocupación, la pobreza, la desigualdad, la marginación, el hambre, la disminución de la calidad de vida de la población, la reaparición de enfermedades** que se consideraban erradicadas, entre otros. La intensidad con la que se manifiestan y sus consecuencias inmediatas posibilitan inferir que, de no mediar cambios profundos, los beneficios de dichos avances alcanzarán sólo a una minoría de la población.

La envergadura del problema es similar en la mayoría de los países del tercer mundo, pero en el caso argentino amenaza seriamente los objetivos del desarrollo sustentable y aumenta los riesgos de una fuerte involución social.

Hasta ahora sólo se implementaron débiles paliativos transitorios para enfrentar al problema del hambre y el de la desocupación. Tales, por ejemplo, los contenidos en los Planes Trabajar, los bolsones de alimentos distribuidos por Nación y algunas provincias, recursos para la implementación de los denominados micro emprendimientos y semejantes, mientras que la mayoría de las propuestas “estructurales” elaboradas en el seno de sectores políticos asumen los recaudos necesarios para no afectar los intereses de los sectores económicos dominantes, lo que implica no reconocer que se está en presencia de un problema estructural cuya significación impide que sea superado mediante simples retoques al modelo de acumulación vigente.

Es decir, no es posible pensar en soluciones que omitan la introducción de cambios estructurales que conduzcan a una equitativa distribución de

la riqueza y posibiliten una racional manifestación de la potencialidad de trabajo y producción de la población. En consecuencia, las soluciones adecuadas implican asumir un camino propio para el desarrollo sustentable de la Nación, conjugando aspectos económicos, sociales, culturales, ambientales y políticos, que permitan concretar el objetivo central del desarrollo sustentable: mejorar la calidad de vida de la población.

Es cierto que en el escenario actual resulta difícil imaginar la implementación de la totalidad de los cambios necesarios. Pero también lo es el hecho de que ningún retoque superficial a la estructura socioeconómica actual podrá revertir el creciente aumento de la desigualdad, la desocupación, la marginación y sus negativas consecuencias sociales.

Por ello resulta imprescindible realizar un debate que conduzca a la concreción de una propuesta que comience a dar respuestas que posibiliten la superación adecuada del problema de fondo. La propuesta que se presenta a continuación tiene tres objetivos principales:

- El primero de ellos consiste en demostrar que el modelo socioeconómico y político implementado hasta el presente no es la alternativa para la concreción del objetivo del desarrollo sustentable.
- El segundo consiste en contribuir a la afirmación de que la ejecución del actual modelo de crecimiento no dará una respuesta positiva suficiente a la problemática de la desigualdad, la desocupación, la marginación y sus consecuencias, por cuanto no tiene como objetivo la maximización del empleo.
- El tercero consiste en contribuir a la afirmación de que la ejecución del actual modelo de crecimiento es totalmente antagónico con la ocupación estratégica del territorio nacional y con el uso sustentable de la totalidad de los recursos naturales disponibles en él, lo que implica un aumento de la vulnerabilidad del espacio y una significativa dilapidación de la potencialidad de los recursos naturales.

También se propone informar respecto a las posibilidades que brinda la Constitución Nacional para emprender un camino diferente al actual, formulando y sancionando las leyes necesarias.

Asimismo, procura contribuir a una toma de conciencia respecto a las posibilidades que brinda el sector agropecuario y forestal, no sólo en términos



de la generación de empleos directos e indirectos (en la industria y en los servicios), sino también en los de situar al País en inmejorables condiciones a nivel internacional en estos inicios del siglo XXI.

La propuesta tiene como base resultados de experiencias y reflexiones sobre la problemática en cuestión, pero tomada como parte de un sistema y, por lo tanto, analizada en ese contexto.

Los medios de comunicación masiva han venido instalando la idea de que la modernización de la nación conlleva necesaria e inevitablemente desocupación, y que el aumento de las posibilidades de incorporación de las personas al selectivo círculo de los que trabajan está determinado por un indefinido e individual mejoramiento del nivel de instrucción formal y de capacitación de las mismas.

Como parte de la instalación de esa idea, medios oficiales de comunicación efectúan anuncios, a veces implícitamente y otras abiertamente, sobre el aumento del número de “beneficiarios” de los subsidios estatales para desocupados.

Pero asumiendo de manera optimista que dicho subsidio fuera una solución estructural, si el mismo no abarca la totalidad de la vida útil del “beneficiario” y su posterior vejez, y si la determinación del monto del subsidio no tiene en cuenta la necesidad de cubrir integralmente los requerimientos de la familia de cada uno de aquéllos, se estará condenando también a los miembros de la misma a integrarse a los contingentes de damnificados por el “progreso” de la nación, ya que no podrán acceder a los mínimos niveles de instrucción formal, salud, vestido, alimentación, etc., exigidos por dicho “progreso” para ingresar al círculo de beneficiarios efectivos o reales del mismo.

Teniendo en cuenta que los desocupados argentinos con bajo nivel de instrucción formal no tienen un lugar en el mundo que no sea en la Argentina, y como actualmente el nivel del “subsidio” a la desocupación no cubre el costo de las necesidades básicas de la familia, entre ellas el mejoramiento del nivel de instrucción formal, la opción por “libre decisión” de los desocupados será, lógicamente, la de no tener familia, algo parecido a un genocidio de futuras generaciones.

Argentina es un País con antecedentes de ocupación prácticamente plena, así como de participación masiva de la mujer en actividades productivas implementadas en el medio rural y aun en el urbano, no obstante los significativos saldos migratorios positivos registrados en los ya lejanos tiempos de la expansión de la superficie usada en la producción agropecuaria, y aun en tiempos del crecimiento de las actividades industriales y de servicios.

Es también un País con antecedentes en generación de tecnologías, lo que le permitió tempranamente avanzar en la “modernización” de sus sectores productivos tradicionales, principalmente en el agropecuario. Y es un País que en la década de los años ‘40 fue asiento de un profundo cambio social, que permitió a los jefes de familia un sustantivo mejoramiento en el salario real, modificando profundamente la estructura social y laboral.

En el segundo lustro de los años ‘50 se inició un proceso de reversión de los beneficios logrados en la década anterior, hasta llegar a la situación actual (aunque con muy breves intervalos que invitaron a soñar) de algo más que aparente consolidación de una estructura laboral y social, semejante a la que prevaleció hasta los primeros años de la quinta década del siglo XX, exceptuando las posibilidades de ocupación plena que existió en ese largo lapso.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en junio de 1992, o Eco ‘92, o Cumbre de la Tierra, culminó con la aprobación del Programa 21 como expresión del consenso al que llegaron las 179 naciones representadas en el evento.

A partir de la mencionada conferencia, el tema ambiental, que había sido patrimonio indiscutible de las organizaciones no gubernamentales (ONG) –aunque con acciones reducidas mayoritariamente a experiencias “locales” de conservación de la biodiversidad, o de alguno o algunos de sus componentes, tanto marinos como terrestres, y/o a acciones pacifistas–, pasó a ser uno de los tantos bienes sujetos de acumulación a través del mercado.

Hoy los discursos de los beneficiarios del “progreso” de la Nación, con significativos grados de acumulación de capital, posibilitada principalmente

por las privatizaciones de los bienes del Estado realizadas en la última década del siglo XX, expresan sus intenciones de contribuir a la superación de la desocupación, así como a evitar la destrucción de la naturaleza, minimizar la contaminación, disminuir la pobreza y la desigualdad social, entre otros problemas ambientales de no menor importancia.

En la elaboración de la propuesta, que se presenta al final de este documento, se asumió que la conducta contradictoria exhibida por los beneficiarios del “progreso” de la Nación se debe, fundamentalmente, a la falta de una alternativa escrita que les posibilite reflexionar críticamente respecto al papel que deben jugar para la efectiva superación de los mencionados problemas.

Por consiguiente, el objetivo de esta propuesta, parcial, limitada y perfeccionable, es el de simplemente contribuir a la superación del negativo estancamiento de los esfuerzos tendientes a la búsqueda de soluciones permanentes a los problemas de la desocupación, la desigualdad social, la pobreza, el hambre y la marginación, desgraciadamente crecientes y con características de estructurales.

En esta propuesta se usó, predominantemente, información generada y/o recopilada, sistematizada y publicada por organismos del sector público. parte de dicha información es incuestionable en su validez y otra, seguramente, es perfectible.

Finalmente sería recomendable que la propuesta fuera analizada en el marco de las decisiones de política asumidas por países que hoy integran el conjunto de Naciones del Primer Mundo, que luego de la finalización de la Segunda Guerra Mundial introdujeron cambios en sus estructuras agrarias, no sólo para retener población en el sector, sino también como parte de una estrategia de crecimiento global.

## **5.2 El significado de “La marcha al campo”, desde la perspectiva de la generación de ocupación directa e indirecta bajo criterios de desarrollo sustentable.**

Dadas las transformaciones estructurales resultantes de la ejecución de la política nacional y las severas restricciones y/o condicionantes que operan a

partir de ella, cualquier decisión de política que tienda a superar el problema de la desocupación y la subocupación debe, necesariamente, atacar las causas.

Las propuestas más divulgadas respecto a políticas tendientes a la atenuación de la problemática laboral parten del supuesto de que la actual estructura económica se encuentra prácticamente consolidada y es irreversible. por consiguiente, predomina la exhortación a la buena voluntad de los efectivamente beneficiarios de los cambios introducidos en el País desde el año 1975 a la fecha, para que contribuyan a disminuir los efectos negativos de los cambios.

Pero en el transcurso de los últimos noventa (90) años, como mínimo, salvo muy pocas excepciones, el gran empresario demostró no estar interesado en el desarrollo nacional.

Parecería que las propuestas para superar la desocupación estuvieran dadas en un marco en el que la contribución previsible de los diversos actores sociales que participan en la actividad económica no admitiera discusión. este rígido marco aparece como asumido por una importante porción de la dirigencia de los partidos políticos y de miembros de círculos académicos, científicos y tecnológicos. sólo así se explicaría la repetición de propuestas de escasa o nula eficiencia.

Una omisión constante en dicho tipo de propuesta es la concerniente a la contribución que puede realizar el sector agropecuario, directa e indirectamente, en la creación de puestos de trabajo, así como en la democratización de la economía, condición necesaria para la transformación productiva con efectiva equidad social. A la superación de dicha omisión la denominamos simbólicamente **“La marcha al campo”**, marcha que implica cambios sustantivos y necesarios. Ellos, como mínimo, son los siguientes:

a) Fundamentalmente, cambios en la disponibilidad y uso de la tierra a partir de:

- superficies ociosas, con aptitud para uso agrícola;
- obras para riego insuficientemente aprovechadas;
- tierras fiscales susceptibles de ser regadas;
- tierras fiscales con bosques nativos, cuyo manejo posibilitaría maximizar el aprovechamiento de su oferta integral (bienes y servicios).

- b) Cambios en los métodos de producción, principalmente en lo concerniente a:
- biodiversidad, tanto en cultivos como en los ecosistemas forestales y en otros;
  - mecanización, determinada por las características de los suelos, la magnitud de la superficie cultivada, la fuerza de trabajo disponible en las EAP, entre otros aspectos determinantes de dicho nivel.
- c) Simplificaciones en los circuitos de los productos, eliminando eslabones innecesarios e incorporando otros, tales como la industrialización de materia prima y de residuos.
- d) Creación de instituciones para la comercialización de productos no tipificados (mercados con consumidores “cautivos”), pero con certificación de origen.
- e) Sustantivo mejoramiento de los servicios públicos agropecuarios, lo que implica:
- la creación de centros de investigación y/o de experimentación (Centros I/E);
  - investigación, compatible con los requerimientos del programa de producción;
  - adecuada dotación de profesionales para los nuevos centros de I/E;
  - designación de una adecuada cantidad de profesionales para el servicio de comunicación agropecuario.
- f) Crédito compatible con la evolución de las nuevas unidades de producción.
- g) Fomento de la Organización Asociativa de los Productores, para el acceso a la tenencia de la tierra y al resto de los servicios integrales.
- h) Establecimiento de seguros integrales que cubran los riesgos del productor y su familia (salud, educación, producción, como componentes principales).
- i) Establecimiento de un sistema impositivo simplificado y diferencial según:
- magnitud de la superficie disponible, si es individual, o proporcionalmente si la tenencia es en Unidades Asociativas de Producción;
  - magnitud de la ocupación, expresada en hombres/año;
  - cumplimiento del Art. 14 bis de la Constitución Nacional (“...participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección...”);
  - orientación predominante de la producción (mercado interno, externo, combinaciones, etc.);

- disponibilidad de agua para riego y magnitud de la misma;
- cumplimiento de los programas de producción, etc.

### 5.3 Lo que la Constitución Nacional de 1994 posibilita

Los límites de los cambios propuestos están dados en el marco de la Constitución Nacional de 1994, muy particularmente en los siguientes artículos:

- **Artículo 14 bis.** El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo, vital y móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial. *“El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.”*
- **Artículo 16, parte final.** *“La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.”*
- **Artículo 17.** *“...La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada...”*
- **Artículo 41.** *“Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.”*
- **Artículo 75, puntos 4, 5, 6, 7, 18 y 19.** *“Contraer empréstitos sobre el*

*crédito de la Nación.” “Disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional.”*

*“Establecer y reglamentar un banco federal con facultad de emitir moneda, así como otros bancos nacionales.” “Arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación.” “...la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias...” “Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo...”*

*“Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen.”*

#### **5.4 Estimación de los tiempos requeridos para la implementación de “La Marcha al Campo”; estimación del número de potenciales beneficiarios, directos e indirectos; estimación preliminar de requerimientos financieros; potenciales fuentes de financiamiento**

La estimación de los tiempos requeridos para el inicio de la implementación del programa tiene como principales determinantes:

- Suponer que, tanto a nivel del PEN y de los poderes ejecutivos provinciales como de los respectivos poderes legislativos, existe la voluntad y la decisión política de implementar el programa; y que un importante número de la población total desocupada asume como propia la posibilidad de ingreso y/o de reingreso al sector, bajo regímenes legales que garantizan la titularidad de los beneficiarios bajo adecuadas formas de tenencia “propietario”.
- Lo primero, o sea la participación de los mencionados poderes, implica la ejecución de acciones de planificación y de elaboración y aprobación de las leyes, para “La Marcha al Campo” de población actualmente desocupada.
- Lo segundo implica la realización de un censo nacional (Expeditivo) de la población desocupada y subocupada, tendiente a relevar los datos básicos de los jefes de familia y de los miembros de ésta, así como sobre niveles de capacitación; opiniones en relación a la participación; a la calidad de vida; entre otros indicadores de utilidad para la planificación de “La Marcha al Campo”.
- La realización del censo, a cargo del INDEC, con la participación, en el diseño de los formularios y en el trabajo de campo, de los Ministerios de

Trabajo y de Desarrollo Social, en el orden nacional; y de los ministerios u organismos de gobierno equivalentes, a nivel de provincia y de la Ciudad de Buenos Aires.

- Una vez ajustado el universo de beneficiarios, debería iniciarse un intenso proceso de capacitación laboral a cargo de profesionales extensionistas - comunicadores agrícolas y forestales organizados bajo dependencia del INTA, institución que debería ser reestructurada para cumplir con éste y los posteriores objetivos relacionados con “La Marcha al Campo”.
- En el lapso del proceso de capacitación, las familias deberían ser atendidas por un Programa Alimentario Integral (PAI), en cuya gestión deberán participar activamente los jefes de familia.
- El PAI deberá atender los requerimientos complementarios de las familias beneficiarias durante los dos primeros años de instalación o de reinstalación en el sector.
- El proceso de capacitación deberá realizarse en las escuelas, colegios o universidades más cercanas a los barrios en los que se registre la mayor concentración de familias beneficiarias del programa. El diseño del programa de capacitación deberá tener en cuenta los diversos niveles de formación y experiencia de los jefes de familia y de los miembros de las mismas.
- En el transcurso del proceso de capacitación, previo a la radicación en el sector, los menores de edad que cursan estudios primarios y secundarios recibirán apoyo educativo para la realización de las tareas diarias, luego de la jornada de concurrencia obligatoria a las escuelas y colegios donde realizan sus estudios normales. Este apoyo deberá ser impartido por personal especializado, a nivel de barrio o de un conjunto de barrios adyacentes.
- Los miembros de las familias que ingresen al programa “La Marcha al Campo”, que estén en condiciones de iniciar estudios terciarios o universitarios en Facultades de Agronomía o de Ciencias Agrarias, o Forestales, o de Veterinaria, o equivalentes, serán becados y recibirán durante los dos primeros años de dichos estudios apoyo educativo en centros especializados.
- En las EAP se construirán las viviendas adecuadas para un aceptable nivel de bienestar.
- En las áreas de las EAP se incorporarían también como beneficiarios a profesionales agrícolas, en una proporción de un profesional o técnico por cada ochenta familias beneficiarias. Ellos serán incorporados como



productores bajo un régimen especial: los primeros cuatro (4) años trabajarían simultáneamente como productores independientes y como profesionales del INTA en extensión - comunicación.

- Teniendo en cuenta que en los primeros años la cantidad de familias productoras por profesional sería excesiva, recibirán el apoyo de los extensionistas - Comunicadores del INTA. Durante los siguientes cuatro (4) años actuarán también como productores independientes y como profesionales del INTA, pero con dedicación parcial equivalente a medio tiempo diario en esta última función. Una vez finalizado el segundo lapso de vinculación funcional con el INTA, quedarán desvinculados de ella y podrán actuar simultáneamente como productor y profesional autónomo.
- La masiva radicación de productores en el sector determinará la necesidad de elaborar un Plan Agrícola - Forestal Integral y Sustentable (PAFIS). En él deberán quedar incluidos todos los aspectos relacionados con el sector, desde la organización de los productores; la selección de productos y tecnologías; la organización de los servicios agrícolas y forestales básicos; la producción propiamente dicha; la transformación; la preparación de los productos para la comercialización; la utilización de los residuos como materia prima para nuevos procesos de transformación; la organización de los mercados diferenciales; la comercialización interna; la comercialización externa; el seguro agrícola y forestal integral; el crédito; la tributación; la energización rural; entre otros.
- Iniciando las estimaciones del programa “La Marcha al Campo” se asume que, inicialmente, el total de jefes de familia desocupados, subocupados, trabajadores agrícolas permanentes y transitorios, que optarán por ser beneficiarios directos, constituirán un universo de alrededor de cuatrocientas mil (400 mil) personas.
- Para atender los problemas de producción, se asume la necesidad de incorporar en las áreas del programa alrededor de 5.000 profesionales agrícolas e incrementar la cantidad de extensionistas e investigadores, como personal de planta permanente del INTA, en alrededor de 2.000 profesionales.
- La generación de empleo en las actividades de producción, razonablemente, puede asumirse en un orden equivalente a una (1) persona por productor, o sea unas cuatrocientas mil (400 mil) personas. La relación del productor con el personal empleado estará sujeta a las condiciones establecidas en la Constitución Nacional respecto a los asalariados (Artículo 14 bis).
- Además de los beneficiarios directos del programa, cabe mencionar la

generación de empleos indirectos en la agroindustria de tamaño mediano y en los servicios localizados en el medio rural, así como en la industria de maquinarias y equipos agrícolas, en el movimiento en las EAP y en el transporte de corta, media y larga distancia, estimándose que también podría estimular la dinamización del transporte ferroviario.

- A los fines de la ejecución del programa, deberá ser desagregado a nivel de región, o de zona, o de provincia, o de departamento, o de partido, según las prioridades determinadas por los requerimientos de alimentos de la población local, a corto, mediano y largo plazo, al igual que respecto a la demanda actual y potencial externa.
- Un cronograma para la ejecución de las acciones del programa “La Marcha al Campo”, en los primeros 48 meses, podría ser el siguiente:

MES	ACCIONES
1 y 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización Institucional del programa, con la participación de los máximos representantes de ministerios, secretarías e instituciones involucradas.</li> <li>• Selección de las superficies que serán incorporadas al programa.</li> <li>• Iniciación de la elaboración de los proyectos de leyes prioritarias.</li> </ul>
3, 4 y 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización y realización del Censo Nacional expeditivo. Procesamiento de la información y elaboración del informe final. Determinación del universo de beneficiarios.</li> <li>• Tratamiento y sanción de las leyes prioritarias.</li> <li>• Inicio de la aplicación de las leyes prioritarias.</li> <li>• Elaboración de los proyectos de leyes complementarias.</li> <li>• Organización del Programa Alimentario Integral (PAI).</li> <li>• Selección de los profesionales agropecuarios y forestales beneficiarios y funcionarios del programa “La Marcha al Campo”.</li> <li>• Elaboración del Plan de Desarrollo Agropecuario y Forestal Integral Sustentable.</li> </ul>
6, 7 y 8	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finalización de la elaboración del Plan de Desarrollo Agropecuario y Forestal Integral Sustentable. Aprobación por ley e inicio de su aplicación.</li> <li>• Tratamiento y sanción de las leyes complementarias. Inicio de aplicación.</li> <li>• Inicio de la implementación del PAI y del Seguro Agrícola Integral (SAI).</li> <li>• Inicio de la capacitación de los jefes de familia y de los miembros de éstas.</li> <li>• Inicio de las acciones de apoyo educativo a los niños.</li> <li>• Inicio de la construcción de viviendas en las nuevas EAP.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inicio del proceso de radicación de profesionales agrícolas en el campo.</li> </ul>
9 a 12	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuación de la ejecución del Plan de Desarrollo Agropecuario y Forestal Integral Sustentable.</li> <li>• Continuación de la implementación del PAI y del SAI.</li> <li>• Continuación de la capacitación de los jefes de familia y de los miembros de éstas.</li> <li>• Continuación de las acciones de apoyo educativo a los niños.</li> <li>• Continuación de la construcción de viviendas en las EAP.</li> <li>• Continuación de la incorporación de profesionales agrícolas al INTA, como parte del Programa “La Marcha al Campo”.</li> </ul>
13 a 24	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuación de la construcción de viviendas.</li> <li>• Finalización de radicación de profesionales agrícolas en el campo.</li> <li>• Finalización de la incorporación de profesionales agrícolas al INTA.</li> <li>• Continuación de la radicación de las familias beneficiarias.</li> <li>• Continuación de la implementación del PAI.</li> <li>• Continuación del apoyo del INTA.</li> <li>• Puesta en marcha de los mercados diferenciales.</li> <li>• Intensificación en la implementación del SAI.</li> </ul>
25 a 36	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuación de la construcción de viviendas.</li> <li>• Continuación de la radicación de las familias beneficiarias.</li> <li>• Continuación de la implementación del PAI y del SAI.</li> <li>• Funcionamiento pleno de los mercados diferenciales.</li> <li>• Continuación del apoyo del INTA.</li> </ul>
37 a 48	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finalización del programa de construcción de viviendas.</li> <li>• Finalización de la radicación de las familias beneficiarias.</li> <li>• Continuación de la implementación del PAI y del SAI.</li> <li>• Continuación del apoyo del INTA.</li> </ul>

La ejecución del programa “La Marcha al Campo”, como un instrumento de alta significación en la superación de la pobreza estructural, presenta como ventaja, respecto a los programas hasta hoy anunciados y/o implementados oficialmente, la generación directa de no menos de un (1) millón de puestos de trabajo permanentes en el sector, y la generación indirecta de puestos de trabajo en servicios, agroindustrias y en las ramas industriales productoras de maquinarias y equipos e insumos en general, en magnitud superior a la de los beneficiarios directos. Además, aumentaría la demanda de diversas profesiones posibilitando la capitalización

de la inversión que la sociedad viene realizando en educación, ciencia y tecnología.

Por otra parte, la transferencia de una porción de población urbana al medio rural disminuiría significativamente la cantidad y calidad de los efectos e impactos negativos generados por el modelo socioeconómico, y sus variaciones, aplicado en las últimas décadas, que se manifiestan principalmente en los centros receptores de los que emigran del medio rural.

Los requerimientos del programa “La Marcha al Campo”, respecto a superficie agrícola, se sitúan entre doce y veinte millones (12.000.000 y 20.000.000) de hectáreas, según la composición de zonas, programas de producción, etc., que integren el programa.

Una parte sustantiva podría estar integrada, en parte, por superficies actualmente ocupadas por bosques nativos de propiedad fiscal; superficies aptas para la producción agropecuaria, actualmente en poder del Estado; superficies actualmente arrendadas por el Estado a grandes propietarios que operan en el sector; recuperación de tierras ilegalmente apropiadas por empresas privadas, entre otras superficies disponibles.

El manejo integral de una importante porción del total de la superficie de los ecosistemas forestales nativos podría constituir una parte altamente significativa del programa. A la mencionada composición de superficies disponibles podrían agregarse las superficies beneficiadas por la construcción de obras hidráulicas de aprovechamiento múltiple, que incluye la posibilidad de realización de cultivos bajo riego.

Como puede inferirse de lo hasta aquí expuesto, la magnitud de la superficie máxima estimada necesaria para la implementación del programa es el 56,3% de la actualmente concentrada en alrededor de novecientas treinta y seis (936) EAP, cada una de las cuales posee más de veinte mil (20.000) hectáreas. Es decir, el 20.3 % de la superficie total censada, concentrada en el 0.31 % de las EAP con límites definidos.

Cabe recordar que el CNA 2002 informó de la existencia de tres millones ochocientos catorce mil quinientas diez hectáreas (3.814.510) de

tierras fiscales cedidas bajo diversas formas de tenencia “no propietario”, predominantemente a EAP de más de 2.500 hectáreas. También cabe recordar que no toda la tierra fiscal fue censada, ya que ello no era el objetivo del CNA, desconociéndose la superficie de tierra fiscal que se encuentra en EAP sin límites definidos. Si a ello agregamos la tierra fiscal ocupada por bosques nativos, podría inferirse que una significativa porción de la superficie estimada necesaria para las metas del programa es aún de propiedad fiscal.

Por otra parte, corresponde destacar que numerosos profesionales, tanto del sector público como del privado, incluyendo investigadores de universidades y de centros especializados, sostienen que la actual superficie cultivada, entre veintiocho y treinta y siete (28 y 37) millones de hectáreas podría ser triplicada, al igual que la superficie bajo riego.

Si se tiene en cuenta la sub-utilización de la superficie apta contenida en las EAP para el desarrollo de actividades agropecuarias, se infiere que el aumento de la superficie cultivada debería ser pensado como una expansión “hacia adentro” de las EAP y no “hacia afuera” de la actual frontera agropecuaria, ya que esto último implica prácticamente seguir avanzando sobre ecosistemas forestales, aumentando la vulnerabilidad del País.

En cambio, la superficie bajo riego puede ser expandida, por ejemplo, incorporando tecnologías de uso racional del agua (riego presurizado gravitacional, en numerosos casos), lo que también contribuiría a minimizar la degradación de los suelos usados para cultivos de esta modalidad.

Además, las mismas fuentes sostienen que los bosques y montes con especies nativas –alrededor de treinta y cuatro (34) millones de hectáreas– podrían, bajo manejo, mejorar sustantivamente la productividad total de los ecosistemas forestales, es decir, la de la flora maderable y no maderable, así como la de las faunas, incrementando también la capacidad de absorción de los gases de efecto invernadero (principalmente CO<sub>2</sub>) y mejorando significativamente la eficiencia del conjunto de las funciones de dichos ecosistemas, que implican asimismo prestaciones de servicios ambientales a otros ecosistemas y al mejoramiento cuali-cuantitativo de otros recursos escasos, tales como el agua.

En la estimación final de los requerimientos financieros para la ejecución del programa, en los cuarenta y ocho (48) meses de ejecución ya citados, debe tenerse en cuenta que no todos los componentes necesarios deben ser pagados al contado, ya que una parte altamente significativa de dicho total (por ejemplo, una importante porción de la superficie, las viviendas, maquinaria y equipos, etc.) implica financiamientos a plazos variables entre 6 y 15 años y que, a partir del segundo año, es previsible la obtención de ingresos en las EAP que pueden contribuir a disminuir los requerimientos financieros externos del programa.

Finalmente cabe señalar que la estimación preliminar del costo del programa, inserta al final de este documento, puede ser considerada de máxima.

## **ANEXOS**

### **1. INFORMACIÓN ASUMIDA EN LAS ESTIMACIONES DEL COSTO DEL PROGRAMA**

- Por la magnitud de la desocupación y el nivel de precarización laboral, se estima que, como mínimo, cuatrocientos mil (400.000) jefes de familia podrían interesarse seriamente en ingresar al programa “La Marcha al Campo”. Teniendo en cuenta la profundidad de los cambios resultantes en las últimas tres décadas, principalmente en la década de los años ‘90, puede inferirse la necesidad de efectuar un censo nacional expeditivo de desocupados y subocupados para relevar datos básicos de los jefes de familia y miembros de la misma, actualizando y complementando información del Censo nacional de población hogares y viviendas, considerada necesaria para el diseño de varios de los proyectos que forman parte del programa. El relevamiento censal abarcaría la información para la selección y categorización de los jefes de familia a los fines de la organización de los grupos que se radicarían en las unidades asociativas de producción; la elaboración de los programas de capacitación de los jefes de familia y de los miembros de las mismas; la determinación de los requerimientos de personal multi e interdisciplinario para impartir dicha capacitación; la determinación de las necesidades de personal docente y material didáctico para apoyo escolar a los hijos en edad de enseñanza primaria y secundaria; la determinación de la cantidad de becas y apoyo docente a los hijos en edad y condiciones básicas de ingreso a la universidad; los requerimientos alimentarios de las diversas categorías de familias (cantidad de miembros, edades, estado de salud, etc.), entre otros.
- El costo de cada vivienda fue estimado en cincuenta mil pesos (\$50.000), teniendo en cuenta los precios de prefabricadas de buena calidad cuyo diseño y material de construcción local posibilita ampliaciones y costos menores.
- El costo promedio unitario de la canasta familiar de bienes básicos fue estimado en aproximadamente mil doscientos pesos/mes (\$1.200/mes), promedio, ya que parte de los bienes requeridos para el consumo podrían ser producidos localmente y la adquisición del resto de los bienes podría ser adquirido bajo formas cooperativas.

- En la estimación preliminar del costo de la asistencia técnica a nivel de campo se asumió un salario unitario promedio (profesional/técnico) total equivalente a cinco mil pesos/mes (\$5.000/mes); y en el caso de los docentes de apoyo a la población en edad estudiantil, se asumió un salario unitario promedio (maestro/profesor) total equivalente a cuatro mil pesos/mes (\$4.000/mes).
- En la estimación del costo total del equipamiento productivo y de apoyo a la producción se asumió un promedio de quince mil pesos (\$15.000) por beneficiario directo, asumiendo que se trabajará en unidades asociativas.
- En el costo de la tierra se asumió (teniendo en cuenta que parte de ella es de propiedad fiscal, bajo diversas formas, y que el resto será adquirida al valor fiscal de la tierra + un 15%, a pagar en diez años) un promedio de diez mil pesos (\$10.000) la hectárea.
- El resto del costo anual se supone que cubre cuota de la adquisición de equipamiento para la movilidad, para la asistencia técnica y los docentes —en caso que esto sea necesario—, la distribución de alimentos en los dos (2) primeros años y gastos generales e imprevistos para la habilitación de las superficies incluidas en el programa.

## 2. TIPO DE ORGANIZACIÓN AL INTERIOR DE LAS UNIDADES ASOCIATIVAS COOPERATIVAS

En cuanto a la organización al interior de las unidades de producción asociativas, podría servir como punto de arranque lo preparado para un caso de pequeños productores familiares, que se transcribe a continuación.

La organización de la unidad asociativa cooperativa se realizará estableciendo una reestructuración funcional de la misma, de manera de posibilitar y garantizar la activa y plena participación de sus miembros, incluyendo la rotación en todos los cargos a efecto de concretar la plena capacitación de todos los participantes.

La reestructuración de la cooperativa incluye la organización en su interior de:

- 1) **La Comisión de Producción**, cuya responsabilidad será la de compatibilizar los programas de producción de los asociados, tanto a efectos de garantizar el éxito de la producción orgánica como de organizar la



compra de insumos; determinar las necesidades de maquinarias e implementos y optimizar el uso de las mismas; colaborar con el Centro de Capacitación en Servicio para posibilitar el eficiente y eficaz trabajo de sus profesionales; organizar la cosecha de los productos y el acondicionamiento de los mismos para su comercialización, o industrialización en la cooperativa; responsabilizarse del mantenimiento de un banco de semillas; y organizar el aprovechamiento de otros recursos naturales detectados en el área de los miembros de la cooperativa. Cada 30 días elevará a la Comisión de Administración General un informe de lo actuado.

- 2) **La Comisión de Transporte y Comercialización**, como responsable de la organización de todas las actividades concernientes a la comercialización de los productos de los miembros de la cooperativa, incluyendo en ellas la identificación de los centros de concentración de la demanda; la organización de la venta al por mayor y por menor; la recepción de pedidos de determinados productos, calidades y envases, que trasladará a la Comisión de Producción; y la cobranza de acreencias generadas por la venta de productos o servicios relacionados con sus actividades, que trasladará a la Comisión de Administración General. Independientemente de esto último, cada 30 días presentará a la Comisión de Administración General un informe sobre lo actuado.
- 3) **La Comisión de Vigilancia** del área ocupada por los miembros de la cooperativa, garantizando que las alambradas que rodean la misma, así como los accesos y caminos internos de circulación, se mantengan en buen estado; controlando el ingreso de personas ajenas a la cooperativa; estableciendo vínculos de cooperación recíproca con otras unidades asociativas que se constituyan en predios lindantes; y favoreciendo las necesarias relaciones funcionales con organismos de seguridad del área en cuya jurisdicción está establecida. Cada 30 días elevará a la Comisión de Administración General un informe de lo actuado.
- 4) **La Comisión de Administración General**, o Consejo de Administración de la cooperativa, será la responsable de la conducción de ésta a través de las tres Comisiones ya mencionadas, y tomará las decisiones finales en caso de la existencia de puntos de vista divergentes entre dichas

comisiones. Asimismo, representará los intereses de la cooperativa frente a terceros y encabezará las gestiones de ésta ante autoridades de la provincia o del orden nacional.

### 3. APROXIMACIÓN A LA ESTIMACIÓN DEL COSTO DEL PROGRAMA

Sin dudas, en esta estimación no se encuentran todos los componentes, pero sí los principales, que, en conjunto, constituyen alrededor de ochenta y cinco por ciento del total que resultaría de incluir a aquéllos. No obstante ello, seguramente los precios unitarios considerados en las estimaciones son superiores a los que se pueden obtener mediante compras masivas. Por ejemplo, en el caso de los alimentos y bienes en general que integran la canasta básica; así como en el caso del material para viviendas, predominantemente local; o en el caso del equipamiento en maquinarias y equipos para la producción.

Teniendo en cuenta lo explicitado, una razonable aproximación al costo del programa es la siguiente:

#### Año 1

Conceptos	Cantidad (por año)	Precio unitario(\$)	Total (por año)(\$)
Tierra	3.000.000 hectáreas ó 5.000.000 hectáreas	10.000	3.000 x 10 <sup>6</sup> ó 5.000 x 10 <sup>6</sup>
Beneficiarios: 400.000 (Íng. al programa 100.000 por año)	100.000 familias		
Canasta familiar	1.200.000 unidades	1.200	1.440 x 10 <sup>6</sup>
Viviendas	100.000 unidades	50.000	5.000 x 10 <sup>6</sup>
Asistencia técnica	1.250 técnicos	65.000	81.250.000
Equipamiento p/ producción	100.000 equipos	15.000	1.500 x 10 <sup>6</sup>
Docentes en el medio rural	625 docentes	52.000	32.500.000
<b>Total primer año</b>			<b>11.053,75 x 10<sup>6</sup></b> <b>ó 13.053,75 x 10<sup>6</sup></b>

## Año 2

Conceptos	Cantidad (por año)	P. unitario(\$)	Total (por año)(\$)
Tierra	3.000.000 hectáreas ó 5.000.000 hectáreas	10.000	3.000 x 10 <sup>6</sup> ó 5.000 x 10 <sup>6</sup>
Beneficiarios: 400.000 (Ing. al prog. 100.000 por año)			
	100.000 familias		
Canasta familiar	2.400.000 unidades	1.200	2.880 x 10 <sup>6</sup>
Viviendas	100.000 unidades	50.000	5.000 x 10 <sup>6</sup>
Asistencia técnica	2.500 técnicos	65.000	162.500.000
Equip. p/ producción	100.000 equipos	15.000	1.500 x 10 <sup>6</sup>
Docentes en el medio rural	1.250 docentes	52.000	65.000.000
<b>Total segundo año</b>			<b>12.607,5 x 10<sup>6</sup></b> <b>ó 14.607,5 x 10<sup>6</sup></b>

## Año 3

Conceptos	Cantidad (por año)	P. unitario(\$)	Total (por año)(\$)
Tierra (pago en diez años Ing. prog. en cuatro años)	3.000.000 hectáreas ó 5.000.000 hectáreas	10.000	3.000 x 10 <sup>6</sup> ó 5.000 x 10 <sup>6</sup>
Beneficiarios: 400.000 (Ing. al prog. 100.000 por año)			
	100.000 familias		
Canasta familiar	2.400.000 unidades	1.200	2.880 x 10 <sup>6</sup>
Viviendas	100.000 unidades	50.000	5.000 x 10 <sup>6</sup>
Asistencia técnica	3.750 técnicos	65.000	243.750.000
Equip. p/ producción	100.000 equipos	15.000	1.500 x 10 <sup>6</sup>
Docentes en el medio rural	1.875 docentes	52.000	97.500.000
<b>Total tercer año</b>			<b>12.721,25 x 10<sup>6</sup></b> <b>ó 14.721,25 x 10<sup>6</sup></b>

#### Año 4

Conceptos	Cantidad (por año)	P. unitario(\$)	Total (por año)(\$)
Tierra (pago en diez años)	3.000.000 hectáreas		3.000 x 10 <sup>6</sup>
Ing. prog. en cuatro años)	ó 5.000.000 hectáreas		0 5.000 x 10 <sup>6</sup>
Beneficiarios: 400.000 (Ing. al prog. 100.000 por año)	100.000 familias		
Canasta familiar	2.400.000	1.200	2.880 x 10 <sup>6</sup>
Viviendas	100.000 unidades	50.000	5.000 x 10 <sup>6</sup>
Asistencia técnica	5.000 técnicos	65.000	325.000.000
Equip. p/ producción	100.000 equipos	15.000	1.500 x 10 <sup>6</sup>
Docentes en el medio rural	2.500 docentes	52.000	130.000.000
<b>Total cuarto año</b>			<b>12.835 x 10<sup>6</sup></b> <b>0 14.835 x 10<sup>6</sup></b>
<b>Total años 1+2+3+4</b>			<b>49.217,5 x 10<sup>6</sup></b> <b>0 57.217,5 x 10<sup>6</sup></b>

¿Existirá alguna inversión que genere mayor renta al Estado Nacional a partir del uso de sólo una parte del superávit fiscal declarado en los últimos años? Y dejando a un lado la rentabilidad económico-financiera del programa, quedaría un saldo de muy alta significación que se expresaría en:

- disminución de la desocupación estructural;
- pleno uso de los recursos de profesionales y técnicos agropecuarios, actualmente muy subutilizados;
- pleno uso de los docentes que anualmente egresan de las escuelas medias, terciarias y universitarias, sin un claro horizonte de aplicación de sus conocimientos;
- dinamización de los sectores secundarios y terciarios de la economía, con sus obvios impactos sobre la economía nacional;
- generación de alimentos para mejorar la dieta interna y avanzar en la concreción de la soberanía alimenticia;
- generación de alimentos para atender los requerimientos efectivos de otros países y la implementación de acciones de solidaridad con otros pueblos que enfrentan catástrofes alimenticias;
- uso racional e integral de los recursos naturales estratégicos para la producción agropecuaria y forestal.

Entre muchos otros efectos e impactos que abarcarían un par de páginas, y que podemos presentar si lo expresado no resulta un argumento convincente acerca de los beneficios que generaría la implementación del programa propuesto.

En síntesis, este programa podría ser considerado como un avance para una transformación de fondo y en paz, superando el riesgo de catástrofe creciente en una sociedad donde priman la desigualdad, la pobreza, la desocupación, la subocupación, la marginación y el hambre, de características estructurales.

#### 4. SUGERENCIA BIBLIOGRÁFICA

(1) **Lamas, Andrés.** *Rivadavia y la legislación de las tierras públicas.*

Ediciones Populares Bernardino Rivadavia, Editorial Georgista. Buenos Aires, Argentina, marzo de 1882.

(2) **Bayer, Osvaldo.** *Los vengadores de la Patagonia Trágica.* Tomos I, II y III. Editorial Galerna, Buenos Aires, Argentina, agosto 1974.

(3) **Borrero, José María.** *La Patagonia Trágica.* Editorial Sudamericana, Buenos Aires, Argentina, 1957.

(4) **Odonne, Jacinto.** *La burguesía terrateniente argentina.* Ediciones Libera. Buenos Aires, Argentina, 1930.

(5) **Schmieder, Oscar.** *Geografía de América Latina.* Fondo de Cultura Económica. México DF, México, 1963.

(6) **Consejo Federal de Inversiones.** “*Diagnóstico de la estructura social de la Región NEA*”. Buenos Aires, Argentina.

(7) **Secretaría de agricultura, ganadería y pesca y consejo federal agropecuario.** “*Alerta Amarillo. El deterioro de las tierras en la República Argentina*”. Buenos Aires, 1995.

(8) **Moncaut, Carlos Antonio.** *Estancias Bonaerenses. Historia y Tradición.* Editorial El Aljibe. City Bell, Argentina, 1977.

(9) **Newton, Jorge.** *Diccionario Biográfico del Campo Argentino.* Edición Príncipe de Lujo. Buenos Aires, Argentina, 1972.

(10) **Cárcano, Miguel Ángel.** *Evolución Histórica del régimen de la tierra pública, 1810-1916.* Editorial Universitaria de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina, 1972.

(11) **Gori, Gastón.** *El Pan Nuestro. Panorama social de las regiones cerealistas*

- argentinas. Ediciones Galatea-Nueva Visión, Argentina, 1958.
- (12) **Gori, Gastón.** *La tierra ajena. Drama de la juventud agraria argentina.* Ediciones La Bastilla, Argentina 1972.
- (13) **Gori, Gastón.** *La Forestal. La Tragedia del Quebracho Colorado.* Proyección. Buenos Aires, Argentina, 1974.
- (14) **Nigro, Juan.** *Del campo bonaerense.* Talleres Tipográficos El Fénix. Tandil, Argentina, 1973.
- (15) **De Imaz, José Luis.** “Estructura social de una ciudad pampeana”. *Cuaderno de Sociología 1-2.* Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata. Argentina, 1965.
- (16) **Brie, Roberto J.** “Estructura social de los sectores medios rurales. Un análisis de la región pampeana”. I, *La Familia rural.* INTA-SAGyP. Buenos Aires, Argentina, 1977.
- (17) **Marianetti, Benito.** *El racimo y su aventura. La cuestión vitivinícola.* Editorial Platina. Buenos Aires, Argentina, 1965.
- (18) **Federación Agraria Argentina.** “El régimen de posesión de la tierra y la grandeza nacional”. *Cuadernos de Cultura Económico Social.* Año I, N° 1, Buenos Aires, Argentina, 1963.
- (19) **Serrano García, Tomás.** *Esteban Piacenza; apuntes biográficos.* Librería y Editorial Ruiz. Rosario, Argentina, 1966.
- (20) **Lamas, Andrés.** *Rivadavia: su obra política y cultural.* Editorial la Cultura Argentina. Buenos Aires, Argentina, 1915.
- (21) **Bavio, Ernesto F.; Durand, Alberto; Tanco, Miguel A.** “Extirpación del Latifundio en el Norte Argentino. Proyectos de ley, Discursos y Sanciones. Expropiación de terrenos de la provincia de Jujuy que pertenecieron a Aborígenes; Expropiación de fincas ubicadas en la provincia de Salta; Expropiación de la finca La Rosa en el departamento de Cafayate (Salta) y Texto de la Ley 13.592”. Publicación del Senado de la Nación, Buenos Aires, 1949.
- (22) **Cicso.** “Integración al mercado nacional y desarrollo de la industria azucarera en Jujuy, 1880-1930”. Buenos Aires, Argentina.
- (23) **Pontificio Consejo** “Justicia y Paz”. “Para una Mejor Distribución de la Tierra: El reto de la Reforma Agraria”. El Vaticano, Roma, Italia, 23 de noviembre 1997 (Documento que forma parte del N° 154 de la Revista *Realidad Económica*, editada por el IADE en su número que abarca desde el 16 de febrero al 31 de marzo de 1998).
- (24) **CGT de la República Argentina.** “Jornadas Agrarias: Definición de

- Reforma Agraria como cambio estructural; Análisis del Régimen de Tenencia de la Tierra; Validez de la experiencia sobre Reforma Agraria en otros países; Análisis de la organización del trabajo dentro del actual sistema de tenencia; Planeamiento de la Producción y medidas a adoptar para lograr las metas de una Reforma Agraria. 26 de noviembre al 2 de diciembre de 1963*". Artes Gráficas Negri S. R. L., Buenos Aires, Argentina, 27 de agosto de 1964.
- (25) **CGT de la República Argentina.** "*Jornadas Económicas: Estructura Económico – Social del País (entre otros temas). 31 de julio al 6 de agosto de 1963*". Talleres Gráficos de la CGT, Buenos Aires, Argentina, 30 de septiembre de 1963.
- (26) **Dargoltz, Raúl E.** *Hacha y Quebracho. Santiago del Estero: el drama de una provincia.* Ediciones Conciencia Nacional, Cornelio Saavedra N° 36 – Santiago del Estero, República Argentina. Santiago del Estero, octubre de 1991.
- (27) **Álvarez, Antenor.** "*Riqueza Forestal de la provincia de Santiago del Estero*", Santiago del Estero, 1966.
- (28) **Ledesma, René Néstor.** "*Programación para el Desarrollo sobre la Base de la Riqueza Forestal de la Región Chaqueña*". Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Ingeniería Forestal, Santiago del Estero, 1970.
- (29) **A. Vapnarsky y N. Gorjovskiy.** *El crecimiento urbano en la Argentina.* Grupo Editor Latinoamericano IIED-AL. Buenos Aires, Argentina, 1990.
- (30) **N. H. Sbarra.** *Historia de las aguadas y el molino.* El Jagüel, La Plata, Argentina, 1961.
- (31) **G. Gori.** *Inmigración y Colonización en la Argentina.* EUDEBA. Buenos Aires, Argentina, 1983.
- (32) **C.G.T.** "*Hacia el Cambio de Estructuras. La CGT en marcha*". Talleres Minerva Publicidad - Artes Gráficas. Buenos Aires, Argentina, 1965.
- (33) **Varsavsky, Oscar.** *Estilos Tecnológicos.* Ediciones Periferia. Buenos Aires, Argentina, 1974.
- (34) **D. Dorsdoff.** *El gobierno de las vacas (1933-1956).* Ediciones La Bastilla. Buenos Aires, Argentina, 1972.
- (35) **N. H. Sbarra.** *Historia del alambrado en la Argentina.* EUDEBA. Buenos Aires, Argentina, 1964.
- (36) **J. R. Scobie.** *Revolución en las Pampas. Historia social del trigo Argentino. 1860-1910.* Solar/Hachette. Buenos Aires, Argentina, 1968.
- (37) **Comisión de desarrollo y medio ambiente de América Latina y el Caribe.** "*Nuestra Propia Agenda. BID y PNUD*". Agosto de 1990.

- (38) **J. A. Llosa.** “Necesidades de maquinaria agrícola para un plan de expansión de cultivos. Evolución, Estructura y Distribución del parque de tractores”. CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO. Sector Proyectos Especiales. Buenos Aires, Argentina, noviembre de 1964.
- (39) **Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno. Subsecretaría de Desarrollo.** “El desarrollo industrial en la Argentina: Sustitución de importaciones, concentración económica y capital extranjero (1950-1970)”. Buenos Aires, Argentina, octubre de 1973.
- (40) **R. M. Ortiz.** *Historia económica de la Argentina.* Tomos I y II. Plus Ultra. Buenos Aires, Argentina, abril de 1971.
- (41) **J. Silva y J. Chonchol.** *El desarrollo de la nueva sociedad en América Latina.* Editorial Universitaria. Santiago de Chile, Chile, 1969 (segunda edición, corregida y aumentada).
- (42) **Carmelo J. Giaquinta.** “*Todo es común. La función social de la propiedad según la Doctrina de los Santos Padres.*” Buenos Aires, Argentina, 1974.
- (43) **CONADE-CFI.** “*Tenencia de la Tierra. Aspectos de la estructura agraria y su incidencia en el desarrollo agropecuario argentino.*” Tema de Divulgación Interna, N° 7, Buenos Aires, Argentina, 1964.
- (44) **G. Gallo Mendoza y N. S. Tadeo.** “*La mano de obra en el sector agropecuario.*” Tema de Divulgación N° 9. Consejo Nacional de Desarrollo. Sector Proyectos Especiales. Buenos Aires, Argentina, 1965.
- (45) **Domike, Arthur L.; García Nossas, Antonio; Gallo Mendoza, Guillermo, Et Al.** *Reformas Agrarias en América Latina.* Juárez Editor. Buenos Aires, Argentina, 1970.
- (46) **Ateneo Nacional Grito de Alcorta. Guillermo Gallo Mendoza et al.** “*Diagnóstico dinámico del Sector Agropecuario Argentino.*” Serie Técnica, Estructura Agraria N° 1, Buenos Aires, Argentina, agosto de 1977.
- (47) **Instituto De Estudios Sociales -IES-.** “*Argentina: Pueblo y Antipueblo, 1880-1930. El Granero del Mundo.*” América Nueva. Buenos Aires, Argentina, 1974.
- (48) **Gallo Mendoza, Guillermo; García, Rolando et al.** “*Notas para un diagnóstico del sector agropecuario argentino.*” Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C. CIDE, 2° semestre 1982, N° 9. México DF, México, 1982.
- (49) **Gallo Mendoza, G.** “*El Agro Argentino. Una propuesta de política Agraria para romper la trampa del posibilismo.*” Entregado para publicación a Editorial Nueva América. Buenos Aires, Argentina, 1989.



- (50) **Gallo Mendoza, G.** “Sector Agropecuario: Nación y provincia de Buenos Aires. Una contribución a la elaboración de políticas para una agricultura social y ambientalmente sustentable, 1914-1993”. IDEE/FB. Buenos Aires, Argentina, marzo de 1995.
- (51) **H. S. Sejenovich y G. Gallo Mendoza.** “Manual de Cuentas Patrimoniales”. IDEE/FB. Buenos Aires, Argentina, 1994.
- (52) **H. S. Sejenovich y G. Gallo Mendoza.** “Biodiversidad, Valorización y Actores Sociales”. Buenos Aires, Argentina, 1995.
- (53) **Gallo Mendoza, G.** “Medio Ambiente y Pobreza”. IDEE/FB, Buenos Aires, Argentina, agosto de 1995.
- (54) **C. A. Rodríguez Sánchez.** “Transformaciones económicas y sociales en el campo Argentino, 1960-1980”. SAG y P. 145/87. Buenos Aires, Argentina, 1987.
- (55) **Cepa E Indec. Me y O y Sp.** “Mapas de la Pobreza en Argentina”. Buenos Aires, Argentina, 1993.
- (56) **Bernal, Irma.** “Rebeliones Indígenas en la Puna (Aspectos de la lucha por la recuperación de la tierra)”. Colección “Desde Sudamérica”. Ediciones Búsqueda S.A.E.I.C., primera edición, Buenos Aires, octubre de 1984.
- (57) **Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola-Cida (FAO-OEA-BID-CEPAL-IIICA).** “Tenencia de la Tierra y Reforma Agraria en América Latina. Informe Regional y Resúmenes de los Estudios por países”. Solon Barraclough, Et Al. Publicado por la OEA, 1971.
- (58) **Domike, Arthur L.; Gallo Mendoza, G. et al.** “Tenencia de la Tierra y Desarrollo Socio-Económico del Sector Agrícola”. Argentina. CIDA, Washington DC, 1965.
- (59) **Barraclough, Solon L. y Domike, A. L.** “La Estructura Agraria en siete países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú)”. *El Trimestre Económico*, Volumen XXXIII, Número 130. México DF, México, abril – junio de 1966.
- (60) **Paz, Gustavo L.** “Indígenas y Terratenientes. Control de Tierras y Conflicto en la Puna de Jujuy a fines del siglo XIX”. Serie: Historia Andina, N° 2. Proyecto ECIRA, Tilcara, Jujuy, abril de 1988.
- (61) **Gallo Mendoza, G.; Gallo Mendoza, Pablo.** “La Marcha al Campo”: Propuesta para contribuir a superar la desocupación estructural. Fundación Patagonia Tercer Milenio, Buenos Aires, Argentina, septiembre 2010.



# Soberanía alimentaria y cultura



## INTRODUCCIÓN

Conceptualmente, en general, el término **soberanía alimentaria** es usado en contraposición al de **seguridad alimentaria**, ya que este es identificado con el de una “excusa” en la implementación de políticas que intentan disfrazar la dependencia de naciones respecto al abastecimiento de alimentos, o la restricción a la expansión de determinados cultivos en ellas, para constituir las en receptoras de excedentes de producción de los países industrializados, el uso en ellas de superficies para la producción agrícola aplicando tecnologías de punta, sin tener en cuenta la degradación que ocasionan en aquellas.

Dicha “excusa” o “disfraz” pretende ocultar, o evadir la responsabilidad institucional de los Estados por la sanción e implementación de políticas que concurrieron y concurren a la destrucción de la **seguridad alimentaria (entendida esta en el marco conceptual de la soberanía alimentaria) en los países dependientes**, o bien por la actitud permisiva de aquellos frente a los procesos de concentración y destrucción (que conlleva el inadecuado proceso de producción) de los recursos naturales que, desde la primera ocupación de los actuales territorios nacionales, sirvieron de sustento a sus habitantes.

## LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Ante todo corresponde aclarar que el concepto de **seguridad alimentaria**, en el marco conceptual dinámico de **soberanía alimentaria** fue, hasta la cruenta interrupción en el territorio de América Latina y el Caribe de los procesos de desarrollo independiente de sus pueblos, la expresión de un proceso dinámico. Ello se infiere de la lectura de los procesos de desarrollo autóctono de los pueblos que integraron en el transcurso de siglos los pueblos constituidos por los primeros habitantes de las naciones en que, luego de la invasión, fue dividido el territorio de **nuestra américa**. más adelante retomaremos el concepto dinámico de **seguridad alimentaria**.

A título de ejemplos muy conocidos de lo explicitado en el párrafo anterior, pueden citarse las políticas concernientes a la distribución de la población en el espacio, implementadas por los **Arawak**, los **Aymaras**, los **Tupi-guarani**, los **Diaguitas** o **Calchaquíes**, los **Araucanos**, los **Timote**, los **Incas**, entre las etnias más conocidas, por cuanto la historia de los pueblos de otras etnias que, por las ruinas, se infiere que fueron de gran importancia en el pasado, poco se conoce debido a la destrucción de sus registros históricos por parte de los invasores.

Sobre la organización de la distribución de la población en el espacio, ejemplificaremos en base a la implementada en el espacio andino, donde el modo de producción se caracterizaba por:

- la ausencia de la propiedad privada de la tierra;
- la presencia de un poder central regulador y ejecutor de grandes obras para riego;
- la aparición del excedente apropiado por el Estado para su distribución entre ciertas clases sociales, y
- la existencia de tributo en forma de trabajo, especies o productos.

En ese espacio, el Estado estableció una serie de **políticas demográficas** consistentes en **el movimiento de población de un hábitat a otro**, tendientes a la obtención de objetivos socioeconómicos necesarios **para la**

**consolidación del Estado y la reproducción de la sociedad.** Estos movimientos se denominaron **mitimaes**, distinguiéndose cuatro clases:

- los integrados por grupos de hombres enviados a ocupar puestos militares en las fronteras;
- los que tenían como objetivo el establecimiento de colonias de hombres y mujeres, trasladados desde áreas densamente pobladas a áreas despobladas o con baja densidad, tendiendo así a una racional distribución de recursos humanos y naturales. es un claro ejemplo de política de seguridad alimentaria en el marco conceptual dinámico de soberanía alimentaria;
- los que implicaban el traslado de personal técnico para atender necesidades de las poblaciones involucradas en la política demográfica del Estado, como parte constituyente de la política de soberanía alimentaria; y
- las que tenían como objetivo el traslado de la totalidad de la población de un hábitat a otro.

## LOS PRODUCTOS ORIGINADOS EN EL “NUEVO MUNDO”

La historia de la seguridad alimentaria en el marco conceptual de la soberanía alimentaria en pueblos del “nuevo mundo” puede remontarse, por ejemplo, a los tiempos del maíz (*Zea Mays*), el frijol negro (*Phaseolus Vulgaris*) y la calabaza (cultivadas ya hacia el 3.300 a. c.) en la alimentación humana, ya que al parecer constituyen las primeras especies vegetales domesticadas por el hombre en Mesoamérica, lo que habría ocurrido entre los años 7.000 y 3.000 a.c., mientras que a partir de este último tuvo lugar la domesticación de los tubérculos en la zona andina (la papa - *Solanum Tuberosum*, se diferenciaban hasta alrededor de 200 especies, y la oca - *Oxalis Tuberosa*).

*“La extraordinaria variedad de plantas útiles, alimenticias, medicinales u ornamentales, cultivadas o fomentadas por los primeros ocupantes de espacios del “nuevo mundo” y sus descendientes, los tradicionales campesinos indígenas y mestizos, no tiene parangón en otros continentes. Los conquistadores encontraron casi intacta la biodiversidad florística que se había generado en el “nuevo mundo” durante un largo período de evolución biológica en condiciones que combinaban el aislamiento con un espectro muy amplio de situaciones ambientales”.* (7)

Como puede inferirse, la agricultura constituyó una actividad central en las sociedades prehispánicas, las que habían desarrollado tecnologías que hicieron posible la práctica del policultivo. Dichas tecnologías implicaron escasos subsidios energéticos externos a la unidad de producción y una utilización razonablemente sostenible de los ecosistemas intervenidos. (23)

En general, los pueblos que fueron ocupando los espacios de las hoy naciones de América Latina y el Caribe, excepto escasos casos desde el punto de vista de la cantidad de sus habitantes, fueron cultivadores de especies vegetales y criadores de especies de la fauna, con objetivos tanto de alimentación, como de vestimenta, ornamentación, religiosidad y construcción de viviendas, complementando en este último caso el uso de madera.



Así, por ejemplo, en la altiplanicie mexicana, cultivaban especies autóctonas como el maíz, y el frijol negro, que constituían los alimentos básicos de la población. Además, cultivaban tubérculos tropicales (Mandioca – *Manihot esculenta* y *Manihot utilisima*; Ñame – *Dioscorea* spp; y batatas – *Ipomoea Batata*) y frutales (en especial palmeras y pitahayas – *Acantocereus Pentagonus*). Regulaban el nivel de las aguas de los lagos mediante canales y diques, usaban el riego e incorporaban nutrientes a través de excrementos humanos y, en superficies con fuertes pendientes, construían terrazas para posibilitar el cultivo. La carne era obtenida de dos animales domésticos: pavo y perro.

La vainilla (*Vanilla Planifolia*) era cosechada en el área de los Totonacas o Totonecas, mientras que el cacao (*Theobroma Cacao*), considerado como la bebida de los señores, era cultivado por los Mayas. Entre las bebidas fermentadas se destacaba la cerveza de maíz (Chicha) y el vino de agave (Pulque, obtenido del agave o maguey pulquero: *Agave Salviana*), obteniéndose además tequila de otra especie de agave (del Agave Azul: *Tequilana Weber*).

La producción de tabaco (*Nicotiana Tabacum*) se usaba para fumar, preparado como puro, pero también era utilizado para el éxtasis, en píldoras. además, para ello, se usaba también el peyote (extraído de una especie de cactus sin espinas: *Lophophora Williamsii*).

El arte de tejer había alcanzado un desarrollo equivalente al del Perú, utilizando la fibra de Agave en la Altiplanicie y el algodón (*Gossypium Hirstium*) en la costa del golfo, donde de otra agave se obtenía la fibra (denominada) “Henequén” (conocida en otros países como “fibra de Sisal”, obtenida mediante la industrialización del *Agave Fourcroydes Lemaire*, y secundariamente se puede elaborar también una bebida parecida al tequila). Utilizaban un colorante natural extraído de la hembra de una Cochinilla (insecto: *Dactylopius Coccus*, huésped de plantas de los géneros *Opuntia* y *Napolea*, géneros de Nopal, cultivadas por los zapotecas. Estos habitaron en el hoy Estado de Oaxaca, probablemente originarios de Veracruz).

En el área con predominio de cultura maya los españoles encontraron en el año 1518 la cría de abejas en calabazas, ollas o cilindros de madera. A

partir de la miel se preparaba una bebida alcohólica denominada balché. El conocimiento previo informaba que la abeja había sido domesticada en el Valle del Nilo, Egipto, 3.000 años a. c., desconociéndose hasta hoy la probable fecha de su domesticación en América.

Continuando con el ejemplo, en la denominada Área Cultural Colombiana, que se extendía desde Nicaragua hasta el Ecuador, se cultivaba cacao, maíz, árboles frutales (Palma Pejivalle y Plátano, entre otros), papa, batata y quinoa (Chenopodium Quinoa, Pseudo Cereal), además de algodón y mandioca en los valles más bajos.

En esta área cultural, los timote, que habitaban la cordillera de Mérida, cultivaban sobre terrazas y efectuaban trueques de sal y oro por hojas de coca, cultivando además tabaco para el consumo de los sacerdotes en los actos del culto. En la planicie de la costa del Caribe construían grandes tanques y encauzaban lechos de los ríos con murallas de piedra para minimizar la erosión ocasionada por las avenidas de las corrientes de agua. Además, el agua que acumulaban en los tanques atenuaba la escasez de ésta en los lapsos en que disminuían los caudales en los ríos.

En el Área Cultura Peruana las investigaciones revelan que, en tiempos preincaicos, en la costa peruana se cultivaba maíz, mandioca, frijoles, calabazas, batatas, maní y algodón (hacia el año 3.500 a.c. era ya cultivado y utilizado para tejer redes de pesca y telas en general), además de muchas plantas frutales, algarrobos y palos de balsa para la construcción, pero la agricultura adquirió importancia recién después del año 2.500 a.c., mientras que el maíz se difundió alrededor del año 1.900 a.c.

La superficie cultivada era ampliada mediante la incorporación del riego por medio de avanzadas obras de ingeniería. La tierra era fertilizada mediante la incorporación de pescados o de guano recolectado en islas cercanas a la costa.

En esta área cultural se desarrollaron los más avanzados métodos de construcción de terrazas para cultivo, dotadas de sistema de riego, muchas de las cuales se encuentran aún en uso. Las terrazas y el riego posibilitaron el control de pisos ecológicos.

Bajo vigilancia del Estado se capturaban vicuñas y guanacos (camélidos americanos o auquénidos), mientras que las llamas y alpacas (también auquénidos) ya habían sido domesticadas (3.500 y 1.500 años a.c., respectivamente). Luego de la esquila los ejemplares capturados eran puestos en libertad. El estiércol (taquia) de llama era una importante fuente de energía en la Puna.

Las plantaciones de coca y los yacimientos de oro eran de propiedad excluyente del Inca. Complementando lo ya explicitado respecto al modo de producción andino, cabe agregar que la organización para la producción implicaba que en el seno de las comunidades rurales los pastos eran explotados en común, mientras que las tierras de cultivo eran distribuidas periódicamente, teóricamente con frecuencia anual, en unidades domésticas de tamaño suficiente como para asegurar la subsistencia de la familia (reafirmación de lo ya dicho respecto a la seguridad alimentaria en el marco de la soberanía alimentaria). Es decir, la repartición periódica de parcelas tenía como objetivo posibilitar ajustes considerando la evolución demográfica. La unidad de producción podía estar integrada por parcelas no continuas, localizadas en sectores definidos por sus características ecológicas, necesidades de rotación de cultivos o actividades, entre otros determinantes.

Cada comunidad se esforzaba por controlar el máximo de pisos ecológicos, extendiendo dicha acción en lo vertical y horizontal. La principal restricción en dicho control era el tamaño del grupo (número de miembros de la comunidad).

Así, por ejemplo, unos miembros cuidaban los rebaños en la Puna, o explotaban las salinas. En los pisos de menor altura, debajo de los campos de maíz, a tres o cuatro días de camino, se encontraban las tierras calientes en las cuales otros miembros cultivaban algodón y ají. Más abajo aún, en la ceja de selva, se producía la coca, mientras que la madera, miel, pluma, etc., eran obtenidas de la selva por otros miembros de la comunidad.

Este modelo, también conocido como “Archipiélago Verde”, estuvo profundamente arraigado en las sociedades andinas desde antes del establecimiento del imperio Inca, si bien con éste se expandió considerablemente.

El área cultural de los cultivadores sudamericanos estuvo integrado por tres grandes grupos étnicos: Tupi, Arawak y Caribe, que habitaron en la casi totalidad de la región selvática tropical bajo modelos que implicaron frecuentes migraciones masivas.

Los tres grupos provinieron de la altiplanicie de Guayana o de las costas vecinas. Se supone que las migraciones fueron motivadas por diversas causas: religiosas, guerreras, búsqueda de tierras para cultivos, etc. En el caso del grupo Tupi-guaraní (también denominado, por los españoles, peyorativamente Chiriguano), que llegó hasta las fronteras del imperio incaico, predominaron las dos primeras causas, mientras que en el grupo Arawak la motivación fue la necesidad de tierras para la producción de alimentos, por lo que sus migraciones fueron lentas y pacíficas (semejantes a los mitimaes ya mencionados. nuevamente, seguridad alimentaria en el marco de la soberanía alimentaria).

Los pueblos más meridionales del grupo Arawak se establecieron en el Paraguay superior y en el norte del gran chaco. Su expansión territorial e influencia sobrepasó a las mostradas por el resto de los grupos étnicos de América.

Los pueblos del grupo Arawak, al establecerse en tierras frecuentemente expuestas a inundaciones, construían sus viviendas y cultivaban sobre elevaciones naturales o artificiales. Expresiones de esta tecnología fueron identificadas en la provincia de mojos (Moxos), Bolivia, y en la región pantanosa del Paraguay superior (Xarayes), atribuyéndose también a este grupo la construcción del canal que une el Orinoco con el Río Negro.

Las investigaciones informan que el maíz fue introducido en las áreas ocupadas por los citados pueblos en el transcurso del primer milenio a.c., como complemento y/o sustituto de la mandioca que era cultivada desde los 5.000 años a.c. en el Orinoco superior.

Imputable a los Arawak es la transformación de la mandioca amarga y venenosa en un alimento de primer orden; como también lo es la introducción de los cultivos de maíz y tabaco, especialmente este último que era desconocido entre los pueblos de la América Occidental. También

cultivaban batatas, ñame (tubérculo), frijoles, ají, algodón, cañas para la preparación de flechas.

En el área de las Antillas, en tiempos de la invasión la población estaba compuesta principalmente por Arawakos (llamados Lucayos en las Islas Bahamas y Taínos en las Antillas Mayores). Cultivaban mandioca, maíz, batatas, maní, frijoles, tabaco, algodón, guayaba, papaya y anona, utilizando la fibra del sisal para la producción de cuerdas. Para el transporte de sus productos con destino al comercio utilizaban embarcaciones con tripulaciones de hasta 80 remeros. Los Caribes tenían sus bases en las Islas Guadalupe, Martinica y Dominica, y en el cultivo utilizaban el mismo método que los Arawakos.

## INICIO DE LA PÉRDIDA DE SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA

En el año 1.493, **Cristóbal Colón** inicia la introducción de animales domésticos, aves de corral y algunas especies vegetales del erróneamente (¿?) denominado “viejo mundo”, principalmente caña de azúcar. Pero ya en el año 1.492 inició en Cuba la extracción de oro que se extendió hasta la actualidad en diversas áreas, ayer invadidas, hoy compradas o concesionadas. Las dos fechas mencionadas constituyen **el inicio de la interrupción del desarrollo autóctono** de los **pueblos** de la hoy **América Latina y el Caribe**, y del cambio conceptual tanto de la necesaria **seguridad** como de la indispensable **soberanía alimentaria**, además del inicio del genocidio de la población descendiente de los primeros ocupantes del erróneamente (¿?) denominado “nuevo mundo”.

Cualitativamente se encuentra suficientemente demostrado el **impacto negativo** de la invasión del “nuevo mundo”, ocurrida sin solución de continuidad desde el siglo XV, en la que participaron numerosas naciones del “viejo mundo”. Dicho impacto, con énfasis en los primeros siglos desde el inicio de la invasión, puede sintetizarse en lo siguiente:

- **La población** descendiente de los primeros ocupantes del espacio **fue sometida a la esclavitud y sufrió** las consecuencias de **la violenta interrupción del proceso de desarrollo autóctono** de cada pueblo.
- **Los sistemas agrarios fueron sustancialmente modificados** con efectos negativos para los actores involucrados directamente en la producción e indirectamente (en términos relativos) en el consumo.
- **Los ecosistemas intervenidos experimentaron significativas transformaciones** que implicaron disminuciones cuali - cuantitativas en la oferta natural de recursos, ingresando algunos de sus componentes en un proceso de extinción, principalmente en el caso forestal.
- **El desarrollo** de las **comunidades rurales**, que se realizaba en base a modelos autóctonos, **fue reemplazado** por otros basados en **modelos impuestos y generados sobre bases culturales muy diferentes**. La introducción de tales modelos impuestos implicó un conjunto de efectos e impactos negativos que, mínima y “piadosamente”, sin entrar en

consideraciones de los derechos humanos, pueden integrar una lista de externalidades negativas que sintetizan la pérdida de la seguridad alimentaria en el marco conceptual de la soberanía alimentaria:

- el **uso de mano de obra esclava**;
- el establecimiento de **severas restricciones a las posibilidades de obtención de excedentes** generados por la actividad productiva en las comunidades tributarias, en los casos en que estas pudieron continuar constituidas;
- **la simplificación de ecosistemas** bajo el pretexto de una mayor eficiencia;
- **la ruptura de la armónica relación sociedad - naturaleza** que existió hasta el momento de la consolidación de la invasión;
- **la concentración de la tierra en pocos titulares**;
- el **significativo aumento de la cantidad de minifundios**, como contracara funcional del latifundio;
- **crecientes grados de sub-alimentación y mal nutrición**;
- **estricta subordinación de las posibilidades de desarrollo**, a los intereses de los concentradores de los recursos naturales;
- **la difusión de enfermedades desconocidas hasta la invasión**, que ocasionaron sustantivas disminuciones en la cantidad de habitantes en todas las regiones del “nuevo mundo”, entre otros efectos negativos que no pudieron ser compensados por efectos positivos;
- el **suicidio colectivo de comunidades sometidas a la esclavitud**;
- **la destrucción de la documentación testimonial del estado de desarrollo autóctono en que fueron encontrados los pueblos del “nuevo mundo”**, por los invasores;
- el **establecimiento y funcionamiento de subsistemas productivos altamente dependientes de las demandas del mercado externo**, que determinó la alta dependencia de pocos productos, así como el cambio de los programas de producción, pasando de una estructura de productos destinados al consumo interno, a una de productos demandados por el mercado externo;
- el **agotamiento de las posibilidades productivas de numerosos recursos naturales**, especialmente los contenidos en ecosistemas forestales, debido a la implementación de altas tasas de extracción de los mismos, superiores a sus tasas de reproducción;
- **la ausencia de procesos que puedan ser caracterizados como de**

**desarrollo rural social y ambientalmente sostenible**, sin que esta afirmación pretenda desconocer la existencia de algunas excepciones puntuales a nivel de algunas pequeñas áreas.

- A modo de simple ejemplo, puede mencionarse que **la especialización impuesta a Cuba como productora de azúcar destinada al mercado estadounidense**, de manera similar a lo ocurrido en otros países de la región, **ocasionó profundas transformaciones en la estructura agraria y agroindustrial que implicaron niveles crecientes de vulnerabilidad y dependencia**, además de la concentración en pocas manos de los recursos e infraestructura aplicados a la producción.



## **BREVE REFERENCIA SOBRE LA INTRODUCCIÓN DE ESPECIES DE LA FAUNA Y LA FLORA EUROPEAS Y AFRICANAS**

La introducción incontrolada de ejemplares bovinos dio lugar en pocos años a una significativa presencia de existencias de esta especie y al desarrollo de una actividad que afectó negativamente tanto a la agricultura prehispánica como a la ganadería basada en especies nativas.

Un hecho similar fue protagonizado por pastos europeos y africanos que ocuparon una amplia porción de la superficie del “nuevo mundo”. Muchas especies introducidas, deseables e indeseables, se difundieron ampliamente debido a la movilidad de las existencias pecuarias cimarronas, aprovechando la existencia de nichos ecológicos vacantes (definidos como un espacio vital que ofrece condiciones de vida que una especie necesita).

Además de las especies pecuarias (bovinos, ovinos, caballares, porcinos y aves de corral), los conquistadores introdujeron numerosas especies vegetales funcionales a sus objetivos y que implicaron además profundas modificaciones en las estructuras agrarias de los pueblos invadidos. Entre aquellas se destacaron, como ya se dijo, la caña de azúcar, pero también la de café que, por los métodos de producción utilizados, determinaron la existencia de mano de obra esclava en los primeros tiempos, con escasos grados de libertad en los siguientes y con significativos movimientos migratorios “golondrinas” hasta hoy.

A título de ejemplo respecto al significado de la introducción de especies funcionales a los intereses de los conquistadores, puede citarse el caso de la **caña de azúcar**. En efecto, introducida como ya se mencionó en el segundo viaje de Cristóbal Colón, su cultivo experimentó una fuerte expansión a partir de la invasión y sometimiento de Egipto por los turcos (año 1.517), que significó la eliminación de dicho país como productor y un significativo incremento en el precio en el mercado mundial del azúcar.

Posteriormente, la rebelión de los esclavos en Haití y la guerra con Francia, que ocupó casi toda la última década del siglo XVIII y los primeros años

del XIX, hasta la independencia, incentivó el cultivo de la caña en Cuba cuya producción sustituyó a la de Haití en el mercado mundial. En dicho período se exportaba azúcar (especie introducida del “viejo mundo”, en adelante identificada con las iniciales VM), tabaco (originario del “nuevo mundo”, en adelante NM) y café (VM).

Otro ejemplo puede ser el caso del sur mexicano, que en la época colonial exportaba algodón (NM), cochinilla (NM), azúcar (VM) y cacao (NM), pero que hacia el año 1.880 introdujo el cultivo del café (VM) en sustitución del añil (NM. Arbusto leguminoso, de flores con sustancias colorantes) y de la cochinilla (NM) cuyos productos (colorantes) habían sido reemplazados por las anilinas alemanas (VM).

Un ejemplo del inadecuado método de producción aplicado está dado por el cultivo del plátano (NM) implementado en áreas de la costa del Atlántico pertenecientes a Guatemala, Honduras, Costa Rica y Panamá, que ocasionó el abandono de aquéllas por agotamiento de los suelos luego de unos 20 años de explotación.

La introducción de especies de la flora fue acompañada de cambios en los métodos de producción que implicaron la incorporación del arado, el uso de animales en la tracción, la pala, el pico, la hoz, entre otros instrumentos manuales, hasta llegar a los instrumentos materiales que forman parte de los métodos de producción “modernos” y “avanzados”.

La particular localización, así como las características organizativas y de producción de algunos pueblos descendientes de los primeros habitantes de espacios del “nuevo mundo”, posibilitaron a éstos el desarrollo de estrategias de **seguridad y soberanía alimentarias**, algunas de las cuales implicaron una muy relativa continuidad de sus proyectos de desarrollo autóctonos. esto es particularmente notable en el caso aymara y quechua.

Los métodos de producción implementados como parte, o condicionados por dichas estrategias, posibilitaron la continuidad en el uso de diversos componentes materiales de la tecnología de los pueblos descendientes de los primeros habitantes del “nuevo mundo”, o sea la persistencia en el uso de métodos de producción compatibles con las características ambientales.

En el cuadro inserto a continuación se presenta un listado de las especies utilizadas en el Período Prehispánico que, si bien no es exhaustivo, ilustra de manera suficiente sobre la diversidad encontrada por los conquistadores. En el mismo se inserta un listado de las principales especies introducidas en aquellos tiempos.

**Cuadro N°1**

**Especies cultivadas y/o usadas (\*) (nombre común)**

**en el "nuevo mundo" antes de la conquista**

**Antes de la invasión**

<b>Especies vegetales</b>		<b>Especies animales</b>	
Achiote	Aguacate	Aguti (Roedor)	Alpaca (domestic.)
Ají	Algodón	Anta (o Alce o Tapir)	Ciervos
Anonas	Añil	Coccus Cacti *	Guanaco
Avellana	Batatas	Llama (Domesticada)	Pavo (Domesticado)
Cacao	Calabazas	Perros (Tres tipos)**	Vicuña
Fresa silvestre	Frijoles		
Granadillas	Guayaba		
Henequen	Hevea (Caucho)		
Jenjibre	Jocote		
Magüey ***	Maíz		
Mamey zapote	Maní		
Nispero (Chico Zapote)	Opuntias (Tuna)		
Papa	Papaya		
Pimienta	Piña		
Piñones (de Araucaria)	Pitahayas		
Sisal	Tabaco		
Tomate	Vainilla		
Yuca	Zapote		

\* El Coccus Cacti es un insecto que posibilita la obtención de un tinte llamado grana cochinilla. Parasita las mopaleras (la ya citada especie vegetal Opuntia Coccinellífera).

\*\* Diferentes de los europeos.

\*\*\* Agave Atrovirens y Agave Tequila

## Introducidas por los conquistadores

### Especies vegetales

Acacias	Avema
Alfalfa	Café
Caña de azúcar	Durazno
Mango	Plátano
Vid	Té

### Especies animales

Aves de Corral	Bovinos
Caballares	Ovinos, Caprinos
Porcinos	

## LA DINÁMICA DE LA SEGURIDAD Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIAS

Teniendo en cuenta lo explicitado en los puntos anteriores, la **seguridad** y la **soberanía alimentarias** deben ser asumidas como las partes constituyentes de un todo que, como objetivo de política, **implica la determinación y el abastecimiento de los requerimientos de alimentos de la población**, o sea no en función de la demanda solvente, sino de las necesidades, tradiciones y culturas, lo que implica situarla en el marco de un proyecto nacional.

Por lo tanto, la **soberanía alimentaria** implica la capacidad de satisfacer, fundamentalmente con la producción nacional, los requerimientos de alimentos de la población, o sea que une en un solo término la capacidad de producción nacional (autosuficiencia en la generación de alimentos, dando para ello prioridad uno a la producción de alimentos con destino al mercado interno, en calidad y cantidad, teniendo en cuenta las pautas culturales de la o las poblaciones integradas en él) con la de distribución (abastecimiento, incluyendo los mercados diferenciales necesarios para satisfacer adecuadamente los requerimientos de la o de las poblaciones que forman parte de dicho mercado interno).

O sea que supone, como condición necesaria, **el derecho a la autodeterminación de la población** respecto a la canasta de alimentos básicos en términos de calidad y cantidad suficientes para la conservación de un estado de salud deseable en lo que de ellos depende (y de bienes de consumo en general), así como la existencia de una red de abastecimiento compatible con el mencionado objetivo de política, o sea garantizar a todos los miembros de la sociedad el acceso a los alimentos que requieren para su desarrollo normal, físico, psíquico e intelectual.

Por su parte, la **seguridad alimentaria supone la capacidad nacional de alcanzar metas de producción** para atender los requerimientos de la población, capacidad que, a la par, supone la disponibilidad de recursos y tecnologías apropiadas y programas de producción atendiendo potencialidades y restricciones identificadas en el marco conceptual del ordenamiento ambiental del territorio. La seguridad alimentaria, así definida, no

constituye un objetivo abstracto, sino que es una condición objetiva en un proyecto de desarrollo sustentable autónomo, en el marco de un proyecto nacional.

Lo dicho es opuesto a la determinación de metas productivas en función del mercado fundado en la atención de la demanda solvente (ya que el concepto de satisfacción de los requerimientos no forma parte de ella), ya que ésta obliga con frecuencia cada vez mayor a recurrir a la importación de alimentos, incluso los de una larga lista que en el pasado no lejano eran producidos en el País. Ello implica un aumento de la dependencia de alimentos de terceros países, así como también la disminución de la oferta de alimentos para atender los requerimientos de la población más vulnerable y de menores ingresos, con significativas consecuencias sobre la salud de sus miembros y el presupuesto requerido para la atención de enfermedades generadas y/o potenciadas por la mal nutrición, tanto cualitativa como cuantitativamente.

### **El derecho a la alimentación está consagrado en la Constitución**

**Nacional**, formando parte indivisible del concepto de calidad de vida, estando el Estado obligado a su aplicación, ateniéndose a lo establecido en el Artículo 41 de la mencionada Constitución.

**Argentina cuenta con los recursos naturales suficientes para la producción de los alimentos y otros bienes de consumo diario requeridos por la totalidad de su población**, pero la disponibilidad de ellos está concentrada cada vez más en pocos titulares y el uso de ellos esta determinado por el mercado, predominantemente externo. Ello implica que no se encuentran disponibles en su totalidad y menos aún para satisfacer requerimientos de la población no solvente.

Como puede inferirse, una política de alimentos en el marco de la **seguridad y la soberanía alimentaria** supone el uso racional y eficiente de los recursos disponibles, así como la sustitución de las importaciones por producción nacional, la creación de una red funcional para el abastecimiento de los requerimientos de alimentos en el orden interno, un cambio en la estructura de disponibilidad y uso de los recursos y en la política de ciencia y tecnología, entre los principales cambios necesarios.

Al referirnos al proyecto nacional como marco conceptual, asumimos lo expresado por Oscar Varsavsky, con ligeras actualizaciones e interpretaciones, respecto a que los objetivos nacionales deben plantearse en términos de necesidades humanas, individuales y colectivas, materiales y espirituales de todo tipo, por lo que tiene que expresar:

- De cuales necesidades se debe preocupar la sociedad (dejando el resto para que cada individuo las satisfaga por si mismo).
- En que forma y grado, y en que plazos propone satisfacerlas, para cada grupo de población.

Las necesidades que la sociedad debe considerar para satisfacerlas en forma total o parcial abarcan como mínimo las siguientes:

- Alimento y vestido.
- Vivienda y equipamiento básico.
- Servicios básicos.
- Salud.
- Seguridad social e integración.
- Acceso a la comunicación global.
- Disponibilidad y uso de los recursos en el espacio.
- Igualdad en la distribución de la riqueza.
- Garantía para el ejercicio de la libertad individual.
- Limitar y distribuir el tiempo trabajado, según estrato erario.
- Instrucción formal y recreación.
- Ocio creativo, científico, artístico, artesanal.
- Ocio recreativo y deporte.
- Visión del mundo.
- Condiciones laborales satisfactorias y generación de estímulos.
- Participación efectiva y protagónica en todos los niveles involucrados con la calidad de vida.
- Independencia y soberanía nacional. Papel del País en la región y en el mundo.
- Propiedad individual, límites y garantías.
- Marco dinámico del proyecto nacional.
- Instituciones necesarias y estructura funcional de las mismas.

Cada propuesta, opción, meta o alternativa para satisfacer en algún grado una necesidad, debe ser tan explícita y concreta como para permitir estimar:

- los costos físicos de producción (detallando los recursos que requiere usar);
- el grado en que se supone llegará a satisfacer las expectativas de los destinatarios;
- los efectos que puede tener sobre las posibilidades de concreción de las otras metas.

Un proyecto nacional será viable si se determina que existe una estrategia que posibilita satisfacer todas las metas, para todos los grupos sociales, en los plazos dados y sin usar más recursos que los disponibles inicialmente y los que se prevé ir generando en el transcurso de la implementación del mismo. Inicialmente, los recursos a considerar son los siguientes:

- Recursos humanos.
- Recursos naturales (incluyendo los factores exógenos o variables de contexto).
- La capacidad instalada de producción (incluyendo infraestructura física)
- La capacidad para efectuar importaciones en caso necesario (incluyendo hipótesis sobre precios y demanda externa).
- La infraestructura institucional.
- La capacidad para innovar y crear.



## REFLEXIÓN SOBRE LA RELACIÓN ENTRE CULTURA Y SOBERANÍA ALIMENTARIA

Una población con profundos lazos culturales resiste mejor las situaciones de crisis que ponen en peligro su integridad, a diferencia de otras cuyas redes de sostén son aun frágiles o fueron deterioradas.

En la Argentina, los monocultivos y los cultivos en gran escala han conducido al desmoronamiento de los tradicionales mecanismos de **seguridad y soberanía alimentaria** construidos en el transcurso de varias generaciones. Como efecto de los monocultivos asociados a inadecuadas tecnologías de punta el medio rural fue perdiendo habitantes que, en su mayoría, pasaron a formar parte de la porción de población que vive marginada en los centros urbanos y en los pueblos de mayor magnitud. Como consecuencia del éxodo mencionado, alrededor de 600 pueblos rurales se encuentran actualmente en vías de desaparición. La emigración, en estos casos, implica la desaparición del hogar y el hábitat.

Como dijo el pensador Rodolfo Kusch, *“sin suelo no hay arraigo y sin arraigo no hay reclamo por lo propio ... si no hay un horizonte simbólico, ni un suelo, entonces no hay nada por que decidirse. Es decir, no hay un sujeto cultural. La decisión cultural expresa siempre las estrategias de vida del sujeto cultural”*. Para Kusch, *“la cultura es una estrategia para vivir en un lugar y en un tiempo. El horizonte simbólico es la posibilidad de esa estrategia ... no es sólo lo aportado por una tradición, sino además es el baluarte simbólico en el cual uno se refugia para defender la significación de su existencia”*.

Los lazos sociales, la capacidad de intercambio simbólico que implica nuestra condición cultural están alterados profundamente. Los procesos de uniformidad y homogeneidad que se han impuesto sobre lo cultural avasallaron las particularidades locales y por lo tanto la diversidad. Imperan mecanismos de segregación y de exclusión que no tienen en cuenta lo diferente. El empobrecimiento cultural es resultado de la supresión de esas diferencias. En este marco, por lo tanto, nuestra identidad se encuentra en crisis.

Esa crisis de identidad es determinante en situaciones como la que vivimos ya que alimenta una idea de no futuro. **La visión que tiene una comunidad de sí misma hace a la construcción de su propio destino.** Puede resistir a partir de un fuerte orgullo como comunidad, o como nación, o entregarse fácilmente, de acuerdo a la mirada que tenga de sí.

## CULTURA Y DESARROLLO LOCAL

La interrelación existente en una comunidad entre las necesidades de sus miembros, la forma de satisfacerlas y los recursos con que cuenta tiene un carácter dinámico y permanente.

En los pueblos considerados originarios, en términos de una primera ocupación del territorio, existía una interrelación sociedad-naturaleza planificada tendiente a asegurar una calidad de vida digna. La cultura definía el estilo de desarrollo. En base a ello, puede asumirse que en nuestro País esa interrelación está ausente ya que consumimos cada vez más cosas que no producimos y dependemos muy significativamente de productos generados fuera de nuestro territorio.

Lo dicho supone la existencia de una sustancial transformación en las formas de producir y consumir, como consecuencia de la aplicación de un modelo económico de dependencia que nos llevó como sociedad a perder, entre otras cosas, el nivel de **seguridad y soberanía alimentaria** del que disfrutaron anteriores generaciones. **La actual inseguridad y dependencia alimentarias**, que recae sobre una significativa porción de población (los considerados pobres y, más agudamente, los indigentes) es una manifestación de la mencionada pérdida, resultado no solo de la sustancial disminución, cuando no ausencia total, de la capacidad adquisitiva de los salarios e ingresos de esos sectores de población, sino también de la profunda alteración de las pautas tradicionales de consumo, reemplazadas por hábitos impuestos a través de campañas comerciales intensas y permanentes.

Urge iniciar un proceso de recuperación cultural, donde lo local sea el elemento central, tanto en términos de ejecución como de toma de decisiones. Esto implica horizontalidad en la información, en la participación efectiva y también en el funcionamiento de los controles ciudadanos. El esfuerzo por recuperar o reconstruir la identidad cultural se vincula directamente con la revalorización de formas tradicionales de trabajo, de las tecnologías, de las formas de organización y de autogestión, de planificación y de distribución económica. En ese nivel, el proyecto cultural supera las consideraciones

productivistas o de mercado y genera nuevas relaciones sociales que fortalezcan el proyecto cultural que se va realizando en un continuo devenir.

**Como propuesta, el desarrollo local es un desafío que implicará establecer nuevas relaciones entre la economía, la política y la cultura para desplegar toda la potencialidad de la diversidad cultural en un proceso de integración que exprese, en cada paso, una identidad que emerge y consolida una comunidad soberana.**

## ALGUNAS OPINIONES SOBRE EL TEMA

La FAO<sup>1</sup> sostiene que el incremento de la producción de alimentos es una condición necesaria, pero no suficiente, para resolver los problemas del hambre y la pobreza. Por ello, en su documento, decía que una de las principales preocupaciones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social es la de hallar la forma de repartir equitativamente el acceso a los recursos productivos. Agregaba que *“la tarea más difícil que enfrentan los gobiernos es indudablemente la de crear la voluntad política necesaria para aplicar políticas de desarrollo rural encaminadas a fomentar la economía agraria y mejorar la vida en el medio rural, ..., venciendo la resistencia de intereses humanos y económicos como los de elites locales, burocracias, agrupaciones económicas, estamentos militares, etc.”*

En el mencionado documento, la FAO sostiene que entre las principales causas de la pobreza rural se destaca el *“acceso insuficiente y desigual a recursos productivos como la tierra, el agua, la pesca, los montes, el crédito y la energía”*. Además, señala que *“el abandono de cultivos, sistemas de producción y estrategias de supervivencia propios de los sectores pobres ha contribuido en distintas formas a la pobreza rural”*. Y continúa diciendo que *“la introducción de variedades ... y de los paquetes tecnológicos que la han acompañado, ..., ha provocado la pérdida de la biodiversidad, especialmente de variedades tradicionales, la cual ha contribuido, a su vez, a una **mayor inseguridad alimentaria** para los pobres”*.

En la declaración final del Foro Mundial sobre soberanía alimentaria<sup>2</sup>, realizado cinco años después de la Cumbre Mundial de la Alimentación y a siete años de los acuerdos sobre agricultura de la ronda de Uruguay del GATT (hoy OMC), se destacan los siguientes puntos:

---

1) Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación-FAO. Cuestiones relacionadas con la pobreza rural, el empleo y la seguridad alimentaria. Cumbre Mundial sobre Desarrollo. Copenhague 6-12 marzo de 1995.

2) Forum Mundial sobre Soberanía Alimentaria. Declaración Final. La Habana, Cuba, 7 de septiembre del 2001.

- “**La soberanía alimentaria** es la vía para erradicar el hambre y la malnutrición y garantizar la **seguridad alimentaria** duradera y sustentable para todos los pueblos. Entendemos por **soberanía alimentaria** el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas”.
- “El acceso a la alimentación no debe ser considerada como una compensación asistencialista de los gobiernos o una caridad de entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales”.
- “**La soberanía alimentaria** implica la puesta en marcha de procesos radicales de Reforma Agraria integral . . . . La Reforma Agraria, en primer lugar, debe ser reconocida como una obligación de los estados nacionales donde este proceso es necesario en el marco de los derechos humanos y como una eficiente política pública de combate a la pobreza. . . .”.
- Apoyamos la propuesta para la elaboración de “**un código de conducta sobre el derecho humano a la alimentación adecuada**, que sirva efectivamente como instrumento para la implementación y promoción de este derecho”. Este derecho se deriva, entre otros acuerdos internacionales, de la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966.

## CUADROS ANEXOS

### Cuadro n° 2

**Argentina. Evolución de la población rural y total de Argentina (a) (en miles de habitantes). Censos de los años 1960, 1970, 1980, 1991 y 2001**

Años	1960	1970	1980	1991	2001
Población rural (1)	5.252,2	4.910,5	4.754,6	4.179,4	3.871,0
Población total (2)	20.013,8	23.364,4	27.949,5	32.608,7	36.223,9
Relación % (1) / (2)	26,2	21,0	17,0	12,8	10,7

(a) La que se encuentra en núcleos humanos de menos de 2.000 habitantes. (1) Incluye la población que vive en explotaciones agrícolas y la que vive dispersa en el medio rural. (2) Total de población a nivel de país, en miles de habitantes. Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda.

### Cuadro n° 3

**Argentina. Evolución de la proporción (%) de la población ocupada en el sector agropecuario respecto a la población total ocupada**

Provincias	Año 1960	Año 1970	Año 1991	Año 2001
Total País	-	-	-	8,2
Buenos Aires	11,6	8,1	s/i	4,4
Catamarca	26,0	29,4	20,8	9,4
Córdoba	21,9	18,0	9,5	9,2
Corrientes	39,0	31,6	24,0	15,6
Chaco	40,9	40,6	17,9	18,3
Chubut	25,7	20,5	7,2	7,3
Entre Ríos	30,0	27,7	16,8	14,3
Formosa	45,2	43,8	22,2	18,1
Jujuy	33,0	22,3	17,2	14,7
La Pampa	39,0	35,3	17,5	17,4
La Rioja	21,3	28,9	15,3	7,0
Mendoza	30,0	26,7	12,9	15,1
Misiones	47,1	46,9	26,0	27,7
Neuquén	28,3	24,0	14,5	6,5

Río Negro	37,8	s/I	12,3	14,8
Salta	28,8	29,0	11,8	13,9
San Juan	34,1	32,0	12,7	16,4
San Luis	22,2	26,5	11,4	10,9
Santa Cruz	25,3	31,7	5,9	4,0
Santa Fe	20,7	18,3	9,1	9,1
Santiago del Estero	28,9	36,9	22,6	18,3
Tierra del Fuego	21,2	15,6	1,9	1,8
Tucumán	29,5	27,0	s/I	10,3

Fuente: Elaborado en base a datos del INDEC.

#### Cuadro nº 4

**Argentina. Población rural y población urbana, totales a nivel de nación y provincia, según los censos de los años 1991 y 2001**

País/ prov./ años	Pob. urb.	Pob. rural	Rural agrup.	Rural disp.	Total pob.
<b>Argentina</b>					
Año 1991	28.436.110	4.179.418	1.118.092	3.061.326	32.615.528
Año 2001	32.352.909	3.871.038	1.232.226	2.638.812	36.223.947
Diferencias	3.916.799	<b>(308.380)</b>	114.134	<b>(422.514)</b>	3.608.419
<b>Buenos Aires</b>					
Año 1991	11.986.709	608.265	181.185	427.080	12.594.974
Año 2001	13.297.529	521.148	205.002	316.146	13.818.677
Diferencias	1.310.820	<b>(87.117)</b>	23.817	<b>(110.934)</b>	1.223.703
<b>Catamarca</b>					
Año 1991	184.483	79.751	52.621	27.130	264.234
Año 2001	247.001	86.660	58.783	27.877	333.661
Diferencias	62.518	6.909	6.162	747	69.427
<b>Ciudad Bs. As.</b>					
Año 1991	2.965.403	-	-	-	0
Año 2001	(2.768.772)	-	-	-	0



País/ prov./ años	Pob. urb.	Pob. rural	Rural agrup.	Rural disp.	Total pob.
<b>Córdoba</b>					
Año 1991	2.380.024	386.659	147.550	239.109	2.766.683
Año 2001	2.718.369	343.242	158.073	185.169	3.061.611
Diferencias	338.345	<b>(43.417)</b>	10.523	<b>(53.940)</b>	294.928
<b>Corrientes</b>					
Año 1991	589.853	205.741	31.441	174.300	795.594
Año 2001	737.905	191.331	31.188	110.143	929.236
Diferencias	148.052	<b>(14.410)</b>	(253)	<b>(64.157)</b>	133.642
<b>Chaco</b>					
Año 1991	575.913	263.764	31.493	232.271	839.677
Año 2001	780.440	202.647	39.055	163.592	983.087
Diferencias	204.527	<b>(61.117)</b>	7.562	<b>(68.679)</b>	143.410
<b>Chubut</b>					
Año 1991	313.692	43.497	21.205	22.292	357.189
Año 2001	370.011	43.229	23.710	19.519	413.240
Diferencias	56.319	<b>(268)</b>	2.505	<b>(2.773)</b>	56.051
<b>Entre Ríos</b>					
Año 1991	791.685	228.572	49.531	179.041	1.020.257
Año 2001	951.796	205.003	57.558	147.445	1.156.799
Diferencias	160.111	<b>(23.569)</b>	8.027	<b>(31.596)</b>	136.542
<b>Formosa</b>					
Año 1991	270.061	128.352	18.514	109.838	398.413
Año 2001	375.153	110.547	18.320	92.227	485.700
Diferencias	105.092	<b>(17.805)</b>	<b>(194)</b>	<b>(17.611)</b>	87.287
<b>Jujuy</b>					
Año 1991	418.153	94.176	30.794	63.382	512.329
Año 2001	521.561	89.923	34.872	55.051	611.484
Diferencias	103.408	<b>(4.253)</b>	4.078	<b>(8.331)</b>	99.155

País/ prov./ años	Pob. urb.	Pob. rural	Rural agrup.	Rural disp.	Total pob.
<b>La Pampa</b>					
Año 1991	192.871	67.125	37.143	29.982	259.996
Año 2001	242.483	55.977	34.588	21.389	298.460
Diferencias	49.612	<b>(11.148)</b>	<b>(2.555)</b>	<b>(8.593)</b>	38.464
<b>La Rioja</b>					
Año 1991	167.142	53.587	34.247	19.340	220.729
Año 2001	241.289	48.531	30.382	18.149	289.820
Diferencias	74.147	<b>(5.056)</b>	<b>(3.865)</b>	<b>(1.191)</b>	69.091
<b>Mendoza</b>					
Año 1991	1.099.526	312.955	41.053	271.902	1.412.481
Año 2001	1.243.863	332.722	56.363	276.359	1.576.585
Diferencias	144.337	19.767	15.310	4.457	164.104
<b>Misiones</b>					
Año 1991	493.417	295.498	44.369	251.129	788.915
Año 2001	672.951	290.918	42.603	248.315	963.869
Diferencias	179.534	<b>(4.580)</b>	<b>(1.766)</b>	<b>(2.814)</b>	174.954
<b>Neuquén</b>					
Año 1991	335.553	53.280	15.985	37.295	388.833
Año 2001	419.350	53.695	18.220	35.745	473.045
Diferencias	83.797	415	2.235	<b>(1.550)</b>	84.212
<b>Río Negro</b>					
Año 1991	405.010	101.762	36.043	65.719	506.772
Año 2001	466.253	86.424	36.664	49.760	552.677
Diferencias	61.243	<b>(15.338)</b>	621	<b>(15.959)</b>	45.905
<b>Salta</b>					
Año 1991	684.101	182.052	46.551	135.501	866.153
Año 2001	898.402	181.020	60.390	120.630	1.079.422
Diferencias	214.301	<b>(1.032)</b>	13.839	<b>(14.871)</b>	213.269

<b>País/ prov./ años</b>	<b>Pob. urb.</b>	<b>Pob. rural</b>	<b>Rural agrup.</b>	<b>Rural disp.</b>	<b>Total pob.</b>
<b>San Juan</b>					
Año 1991	424.416	44.663	17.661	27.002	469.079
Año 2001	528.267	93.827	37.212	56.615	622.094
Diferencias	103.851	49.164	19.551	29.613	153.015
<b>San Luis</b>					
Año 1991	232.400	54.058	22.880	31.178	286.458
Año 2001	320.006	46.894	24.472	22.422	366.900
Diferencias	87.606	<b>(7.164)</b>	1.592	<b>(8.756)</b>	80.442
<b>Santa Cruz</b>					
Año 1991	146.076	13.763	6.866	6.897	159.839
Año 2001	189.577	7.614	2.945	4.669	197.191
Diferencias	43.501	<b>(6.149)</b>	<b>(3.921)</b>	<b>(2.228)</b>	37.352
<b>Santa Fe</b>					
Año 1991	2.429.291	369.131	150.302	218.829	2.798.422
Año 2001	2.672.908	324.468	151.314	173.154	2.997.376
Diferencias	243.617	<b>(44.663)</b>	1.012	<b>(45.675)</b>	198.954
<b>Santiago del Estero</b>					
Año 1991	407.820	264.168	59.953	204.215	671.988
Año 2001	530.608	275.739	65.514	210.825	806.347
Diferencias	122.788	11.571	5.561	6.610	134.359
<b>Tucumán</b>					
Año 1991	875.208	266.897	37.173	229.724	1.142.105
Año 2001	1.060.424	276.240	43.734	232.506	1.336.664
Diferencias	185.216	9.343	6.561	2.782	194.559
<b>Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur</b>					
Año 1991	67.303	2.066	491	1.575	69.369
Año 2001	97.991	2.969	1.264	1.705	100.960
Diferencias	30.688	903	773	130	31.591

Fuentes: Elaboración específica para este documento, en base a información publicada por el INDEC en Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 / Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. Nota: entre ( ) disminución en el 2001 respecto a 1991.

#### Cuadro nº 5

**Argentina. Cambios ocurridos entre los años de los CNA 1988 y 2002, respecto a la cantidad y superficie de las EAP según escala de extensión de las mismas.**

Escala de extensión (ha)	Diferencia en cantidad EAP 2002/1988	Diferencia en superficie (ha) 2002/1988	Sup. media de las EAP en 1988 (ha)	Sup. media de las EAP en 2002 (ha)
Total	(a) (80 932)	(b) (2 628 834)	468,90	587,74
Hasta 10	(25 116)	(111 272)	4,45	4,46
10,1 a 50	(24 583)	(661 374)	26,97	27,23
50,1 a 200	(25 594)	(2 765 976)	111,23	112,39
200,1 a 500	(7 561)	(2 176 925)	320,07	326,11
500,1 a 1000	340	391 025	704,73	711,79
1000,1 a 2500	1 325	2 259 321	1 584,09	1 593,74
2500,1 a 10000	332	1 068 665	4 945,11	4 884,67
Más de 10000,1	(75)	(623 442)	22 164,29	22 537,05

(a) La cantidad de EAP de hasta 500 ha disminuyó en 82.854 unidades y las de más de 500 ha en 75 unidades, pero las de más de 500 ha aumentaron en 1.922 unidades, por lo que la desaparición neta de EAP entre 1988 y el 2002 involucró 80.932 unidades, o sea, se trata de una diferencia absoluta.

(b) La superficie de las EAP de hasta 500 ha disminuyó en 5.715.547 ha y las de más de 500 ha aumentaron 3.086.714 ha, por lo que la disminución neta de superficie en EAP totalizó 2.628.834 ha. En general, la disminución de la cantidad de EAP y superficie en los estratos de hasta 500 ha y el aumento en las de más de 500 ha, confirma lo sostenido respecto al proceso de concentración de la superficie que continúa operando en el País, como parte del proceso de expansión de los monocultivos y el uso de las denominadas tecnologías de punta. Fuente: INDEC. Información del CNA 2002.

**Cuadro nº 6**

**Argentina. Principales componentes: las diferencias globales de los resultados entre los CNA 1988 / 2002, e información de la ENA 2005.**

País CNA	Legumbres (ha)	Hortaliz. (ha)	Aromát. (ha)	Frutales (ha)
1988	227.300	269.678	13.032	270.246
2002	170.335	200.412	7.566	544.205
Diferencia	(56.965)	(69.266)	(5.466)	273.959

País CNA	Cereales (ha)	Oleag. (ha)	Indust. (ha)	Forraj. anuales (ha)
1988	7.875.079	6.936.395	1.283.343	6.282.485
2002	9.807.398	12.978.871	628.854	2.711.258
Diferencia	1.932.319	6.042.476	(654.489)	(3.571.227)
2005 ENA	9.151.965	14.316.377	s/i	4.411.184

Nota: cabe señalar que en el CNA 1988 la superficie con Vid fue informada como cultivo industrial, mientras en el CNA 2002 figura como frutal.

**Existencias pecuarias (en cantidad de cabezas)**

País CNA	Bovinos	Ovinos	Caprinos	Porcinos
1988	47.075.156	22.408.681	3.710.065	3.341.652
2002	48.063.368	12.958.839	4.021.917	2.120.089
Diferencia	988.212	(9.449.842)	331.852	(1.221.563)
2005 ENA	46.812.089	12.468.618	s/i	s/i

País CNA	Pastizales (ha)	Bosques y montes		F. perennes(ha)
		Nativos(ha)	Implant.(ha)	
1988	90.846.797	37.013.289	719.269	9.141.216
2002	92.177.993	34.464.945	1.037.689	7.883.595
Diferencia	1.331.196	(2.548.344)	318.420	(1.257.621)
2005 ENA	s/i	s/i	s/i	6.563.014

Nota: entre ( ) disminución en el año 2002 respecto al año 1988.

De la lectura de estos cuadros, puede inferirse la significativa disminución

de la superficie implantada con especies (legumbres, hortalizas y aromáticas y la mayoría de las industriales) cuyos cultivos requieren, comparativamente con los de otros grupos (cereales y oleaginosas) de especies, mayor cantidad de mano de obra.

Por otra parte, se observa una fuerte disminución de la superficie implantada con especies forrajeras anuales y perennes, a la par de una altamente significativa disminución de las existencias ovinas y porcinas, y un ligero incremento de las correspondientes a los bovinos y caprinos. En términos de equivalentes vaca, la superficie requerida para este aumento es inferior a la dejada de usar por la disminución de las existencias mencionadas (a las que resta agregar la disminución de las existencias de equinos). Ello, y la sostenida expansión de la práctica del engorde a corral (“feed lot”), explican en gran parte la disminución de la superficie implantada con forrajeras anuales y perennes, entre estas últimas principalmente la que era usada en el cultivo de alfalfa, pura y asociada, disminución que tiene implicancias negativas sobre la captación de nitrógeno atmosférico y el aumento de los requerimientos de fertilizantes inorgánicos.

Finalmente, puede observarse que el ritmo de deforestación de bosques de especies nativas se mantuvo en niveles relativamente altos, expresados por una tasa promedio anual de 182.000 hectáreas, muy superior a la estimada para el lapso 1982-1990 que fue de 105.000 hectáreas, de las cuales alrededor de 68.000 fueron usadas en la expansión “hacia fuera” de la frontera agrícola<sup>3</sup>, mientras que en los años 90 prácticamente la totalidad de la deforestación se realizó con objetivos de dicha expansión, estimulada por los altos precios de algunas especies, principalmente de la soja.

Cabe destacar que, a la fecha, no se conoce que organismos de los siste-

---

<sup>3</sup>) Guillermo Gallo Mendoza - Carlos Enrique Suárez. Energía y Deforestación. En Desarrollo y Energía. Vol. 3, N° 5, IDEE / asociado a Fundación Bariloche. San Carlos de Bariloche, Río Negro, Argentina, marzo 1994. *Síntesis del documento “Estimación de la magnitud de la deforestación ocasionada por el uso de la leña y el carbón vegetal como fuentes de energía”*. Ing. Gallo Mendoza, G. e Ing. Suárez, C. E. IDEE / FB, septiembre de 1993, Buenos Aires, Argentina (con apoyo financiero parcial de la OLADE).

mas de ciencia y tecnología, de educación y de salud, ni los responsables de la elaboración e implementación de la política agraria, estén realizando o hayan finalizado investigaciones tendientes a determinar el valor de las externalidades negativas ocasionadas por la expansión de los monocultivos, principalmente los de la soja, ni por la deforestación para cambio de uso de la tierra y, menos aun, por el uso de los fertilizantes inorgánicos y de los otros agroquímicos usados en el control de plagas y enfermedades de los cultivos.

A lo anterior podría agregarse que, en las consideraciones de los actores mencionados en el párrafo anterior, los efectos negativos sobre la ocupación, la salud humana y la calidad de vida en general, constituyen asignaturas pendientes o negligencias irresponsables, y ni que decir respecto a la **seguridad y soberanía alimentaria**.

#### Cuadro n° 7

##### Argentina. Evolución de existencias de las principales especies pecuarias

Provincia	Especies	Año / cantidad de cabezas			
		CNA 1988	ENA 1994	ENA 2000	CNA 2002
Total País	Bovinos	47.075.156	53.156.954	48.686.400	48.063.368
	Ovinos (1)	22.408.683	16.922.570	13.561.600	12.395.839
	Caprinos (1)	3.710.065	3.977.950	3.490.200	4.021.917
	Porcinos (1)	3.341.652	-	-	2.120.917
Buenos Aires	Bovinos	16.837.787	19.389.361	17.889.300	16.443.433
	Ovinos	4.527.969	2.677.765	1.741.200	1.420.379
	Caprinos	4.889	-	-	17.415
	Porcinos	861.392	-	-	510.981
Catamarca	Bovinos	246.470	193.554	204.900	225.438
	Ovinos	89.926	83.519	70.300	82.899
	Caprinos	162.025	164.246	156.600	203.701
	Porcinos	16.343	-	-	11.451
Córdoba	Bovinos	7.120.478	7.644.032	6.154.900	6.142.720
	Ovinos	275.338	315.563	256.200	151.331
	Caprinos	193.723	-	-	176.465

Provincia	Especies	Año / cantidad de cabezas			
		CNA 1988	ENA 1994	ENA 2000	CNA 2002
	Porcinos	1.060.904	-	-	461.680
Corrientes	Bovinos	3.588.546	3.853.430	3.629.900	3.530.566
	Ovinos	1.728.395	1.200.483	1.072.700	867.962
	Caprinos	4.912	-	-	9.223
	Porcinos	22.984	-	-	25.978
Chaco	Bovinos	1.511.162	2.429.978	2.305.000	1.977.119
	Ovinos	76.537	72.644	139.200	108.614
	Caprinos	112.477	283.333	259.200	236.739
	Porcinos	98.940	-	-	107.606
Chubut	Bovinos	124.509	133.783	130.100	129.966
	Ovinos	5.212.414	4.646.776	4.016.600	3.868.997
	Caprinos	138.327	107.914	96.000	102.880
	Porcinos	10.903	-	-	3.161
Entre Ríos	Bovinos	3.832.166	4.175.103	3.807.100	3.791.157
	Ovinos	764.498	511.098	349.900	351.751
	Caprinos	5.348	-	-	8.647
	Porcinos	71.112	-	-	58.389
Formosa	Bovinos	1.168.489	1.243.398	1.060.300	1.333.806
	Ovinos	69.417	73.867	75.700	82.367
	Caprinos	84.519	212.561	164.000	147.491
	Porcinos	66.416	-	-	89.023
Jujuy	Bovinos	83.068	89.290	95.600	86.416
	Ovinos	601.297	571.975	532.300	452.885
	Caprinos	139.273	185.645	178.000	153.773
	Porcinos	9.069	-	-	9.771
La Pampa	Bovinos	3.052.312	3.459.959	3.170.200	3.680.955
	Ovinos	474.077	385.240	252.300	203.764
	Caprinos	78.853	71.638	-	140.660
	Porcinos	134.178	-	-	64.191
La Rioja	Bovinos	180.477	278.521	195.500	253.476
	Ovinos	23.339	14.902	21.100	21.710
	Caprinos	125.851	144.447	111.800	223.873
	Porcinos	6.776	-	-	19.032



Provincia	Especies	Año / cantidad de cabezas			
		CNA 1988	ENA 1994	ENA 2000	CNA 2002
Mendoza	Bovinos	276.028	314.180	246.200	333.149
	Ovinos	108.772	49.207	28.000	68.099
	Caprinos	616.572	667.669	477.900	655.790 (1)
	Porcinos	36.593	-	-	10.264
Misiones	Bovinos	221.502	254.032	290.300	343.155
	Ovinos	3.830	2.411	-	7.057
	Caprinos	1.516	-	-	2.264
	Porcinos	121.437	-	-	133.784
Neuquén	Bovinos	173.466	168.505	157.900	145.271
	Ovinos	460.976	309.237	244.500	167.556
	Caprinos	820.547	723.342	617.000	675.866
	Porcinos	9.334	-	-	4.502
Río Negro	Bovinos	442.520	459.506	464.800	534.114
	Ovinos	2.639.626	2.038.628	1.729.600	1.412.662
	Caprinos	295.181	209.666	141.700	173.412
	Porcinos	20.315	-	-	8.784
Salta	Bovinos	426.883	441.158	421.400	488.179
	Ovinos	184.197	181.531	147.500	160.671
	Caprinos	192.167	224.434	256.700	197.377
	Porcinos	48.460	-	-	42.923
San Juan	Bovinos	40.416	40.944	26.300	40.434
	Ovinos	26.828	21.758	14.400	8.605
	Caprinos	82.571	63.400	54.600	73.638
	Porcinos	18.770	-	-	5.867
Santa Cruz	Bovinos	32.188	37.579	45.100	54.669
	Ovinos	4.094.658	2.829.849	1.978.200	2.161.536
	Caprinos	1.321	-	-	1.435
	Porcinos	1.645	-	-	391
Santa Fe	Bovinos	5.702.185	6.403.586	6.225.900	6.047.443
	Ovinos	35.954	73.862	93.300	30.816
	Caprinos	11.231	57.763	-	20.286
	Porcinos	557.610	-	-	409.884

Provincia	Especies	Año / cantidad de cabezas			
		CNA 1988	ENA 1994	ENA 2000	CNA 2002
S. del Estero	Bovinos	753.012	764.281	817.700	1.023.600
	Ovinos	215.448	174.200	196.900	174.141
	Caprinos	496.713	547.955	482.100	698.918
	Porcinos	97.035	-	-	115.428
Tucumán	Bovinos	151.099	147.413	124.600	101.499
	Ovinos	26.253	18.055	27.600	20.234
	Caprinos	19.290	19.648	25.000	15.236
	Porcinos	41.494	-	-	12.120
T. del Fuego	Bovinos	18.343	25.182	23.100	28.354
	Ovinos	660.758	582.633	496.100	522.288
	Caprinos	-	-	-	0
	Porcinos	1.783	-	-	404

(1) En el conjunto del resto de provincias, la evolución global de las existencias caprinas fue la siguiente:

Existencias	ENA 1994	ENA 2000
Caprinos resto del País	188.933	334.400

Fuentes: Elaboración específica para este documento, en base a información publicada por el INDEC / Censo Nacional Agropecuario 1988. Resultados Generales, características básicas. Total del País. N° 26. agosto de 1992, Buenos Aires, Argentina / Encuesta Nacional Agropecuaria de los años 1994 y 2000. / Censo Nacional Agropecuario 2002. Total del País y provincias por departamento: resultados provisionales. CNA, Serie 1, Resultados generales N° 1.1. Buenos Aires, INDEC 2003.





# Los estilos de desarrollo implementados en el sector agropecuario en el siglo XX e inicio del XXI

Sus implicancias en las migraciones rural - urbanas.

Una parte significativa de la descripción de los estilos fue efectuada en conjunto con el Lic. Saúl Héctor Sejenovich y la participación del Ing. Agr. Lucas Gallo Mendoza.



## **INTRODUCCIÓN**

En el punto 1 de este documento se presenta una caracterización de los estilos de desarrollo implementados en el sector agropecuario argentino en el siglo XX, señalando sus implicancias en las migraciones rural - urbanas que dieron lugar a retrocesos en la cantidad de habitantes del medio rural, tanto en pueblos como en las denominadas explotaciones agropecuarias-EAP, incluyendo cambios globales sustanciales en los programas de producción.

Al final del punto 1 se incluye una serie de cuadros elaborados principalmente en base a la información generada por los censos realizados por el INDEC, que posibilitan inferir con razonable aproximación lo que se sostiene en este documento. La información se encuentra en los anexos, complementada con algunas notas al pie de algunos de los cuadros, pero cabe destacar que el análisis contenido en este documento no agota la riqueza de aquella.

Así, a título de ejemplo, en el anexo 1 se presenta la evolución de la población en pueblos de menos de 6.000 habitantes entre los años 1960 y 2001, localizados en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Chaco y Chubut entre otras, agregando además, siempre a título de ejemplo respecto a la pérdida de población, lo ocurrido en algunos pueblos de menos de 10.000 habitantes y en algunas de las ciudades del conurbano bonaerense. Cabe señalar que la información disponible no permitió profundizar en el análisis de lo ocurrido en los pueblos de menos de 1.000 habitantes, pero globalmente algunas conclusiones pueden ser inferidas de la información contenida en el cuadro que muestra la evolución de la población rural agrupada y dispersa, a nivel de provincia. Cabe señalar que no se usó información del último CNPHyV realizado, por cuanto los resultados difundidos son parciales y su desagregación es muy limitada.

En los cuadros del mencionado anexo, puede observarse que son numerosos los pueblos que, en términos absolutos, experimentaron disminuciones en la cantidad de habitantes, pudiendo además inferirse pérdidas en términos relativos, coincidiendo ello con los procesos de concentración de la

tierra y de la producción, esta última de mayor magnitud, pero también con cambios en el uso de la tierra y la adopción prácticamente masiva de métodos de producción que minimizan la ocupación de mano de obra, así como, en algunos casos, coincidiendo también con el agotamiento en términos económicos de reservas mineras, incluyendo hidrocarburos que, en algunas décadas del siglo XX, dieron lugar al florecimiento de pueblos (hoy prácticamente desaparecidos o convertidos en caseríos) así como a inversiones en infraestructura y servicios que estuvieron a cargo de los estados nacional y provinciales.

Como puede observarse en el cuadro del anexo 1, la pérdida de población en numerosos pueblos pareciera haberse detenido en el lapso 1991-2001, debido quizás a la percepción de sus habitantes respecto a la prácticamente inexistencia de demanda de fuerza de trabajo en los otrora centros urbanos concentradores de ella, tanto por la actividad industrial como por los servicios.

Lo ocurrido pone de manifiesto las insuficiencias en la planificación, así como en las previsiones en la implementación de políticas de crecimiento y desarrollo de las economías locales y de las genéricamente denominadas regionales en particular, y nacional en general, y que dieron como resultado la generación de externalidades negativas hasta hoy no transparentadas en el tratamiento dado a las empresas usufructuarias de los recursos naturales. Por otra parte, una porción significativa de las inversiones y gastos realizados por el Estado en la construcción de infraestructura y en el funcionamiento de los servicios, que posibilitan los negocios de dichas empresas, forman parte de la deuda externa pública nacional.

La incidencia que podría tener el aumento, registrado en los últimos años, de las exportaciones de productos de las economías externas a la región pampeana, respecto a la reversión del proceso de migración rural - urbana, no podría ser evaluada todavía debido, entre otras razones, a:

- la ausencia de estudios confiables respecto a los mercados externos;
- las implicancias de la concentración de la superficie cultivada y de la producción, por otra parte similar a la correspondiente al subsector pecuario, ocurridas principalmente en la última década; cuyas producciones están orientadas principalmente a satisfacer demandas del mercado externo;



- al método de producción aplicado y al costo del mismo, principalmente por los requerimientos de insumos importados;
- la ausencia de una política activa de financiamiento, que oriente a las decisiones respecto a: para quiénes, qué y cómo producir, en el marco conceptual del desarrollo sustentable;
- la inexistencia de una política activa alimenticia que debería ser aplicada para minimizar, al menos, los problemas ocasionados por el hambre, la desnutrición y la mal nutrición que azota a una porción significativa de la población nacional.

En el anexo 2 se presenta la información concerniente a la evolución global de la población total del País entre los años 1969 y 2001, y a la evolución de la población rural entre los años 1960 y 2001. Como puede inferirse de la lectura del cuadro 2.3, la proporción de la población rural respecto a la total del País pasó entre los años mencionados de 26,2% a 10,7%, constituyendo un significativo indicador de la magnitud de la migración rural - urbana. La información contenida en el cuadro 2.3 es complementada con la inserta en los cuadros 2.4 y 2.5, que dan cuenta de la distribución regional de la población, y de la distribución entre los grandes centros urbanos, respectivamente, mientras que el cuadro 2.6 muestra la sostenida disminución de la población rural en general y de la rural dispersa en particular.

En el cuadro 3.1, del anexo 3 se consigna la información correspondiente a la evolución (en términos absolutos) de la población ocupada en el sector agropecuario, así como la cantidad de explotaciones agropecuarias (eap) y la superficie total censada y en el cuadro 3.2 se muestra la información concerniente a la evolución (en términos relativos) de la mano de obra ocupada en el sector a nivel de provincia. En ambos casos, la información complementa la necesaria para un análisis en profundidad de las causas del prácticamente vaciamiento o emigración de productores del sector agropecuario, dando lugar a lo que denominamos el modelo agrario de “una agricultura sin agricultores”.

En los cuadros del anexo 4 se presenta la información correspondiente a la evolución de la superficie sembrada con cereales y oleaginosos en el lapso 1980-2010; una comparación entre la superficie cultivada con cereales –

oleaginosos – forrajeras (anuales y perennes) en los años 1988 y 2005, por no disponer de información más actual correspondiente a las forrajeras; la evolución de la superficie sembrada con granos (con desagregación de éstos a nivel de especie), a nivel de quinquenio entre los años agrícolas 1986/87 y 2009/10; el promedio del quinquenio de los años agrícolas 2005/06 – 2009/10, respecto a las superficies sembradas y cosechada, así como a la producción y los rendimientos de los cereales y los oleaginosos. Toda esta información forma parte de la necesaria para explicitar los problemas y las causas que enfrenta y enfrentará actualmente y a mediano plazo la producción agropecuaria en particular y el sector en general, es decir el sector como sistema y como parte de un sistema mayor.

En el anexo 5 se presenta la información correspondiente a la evolución de las existencias de las principales especies pecuarias, en términos de ocupación de superficie agropecuaria. Esta información es la base para explicar junto con la concerniente a la evolución de la superficie cultivada la subutilización de la superficie total contenida en las explotaciones agropecuarias, que podría ser usada en el marco de **un programa de la “marcha al campo”, como instrumento para contribuir significativamente a la superación del problema de la desocupación estructural.**

Finalizando el punto 1, en el anexo 6 se inserta la información que explica parte de la desocupación estructural en el País, o sea la generada por la disminución de la cantidad de productores agropecuarios, predominantemente la de los titulares de pequeñas explotaciones cuya producción atendía los requerimientos alimentarios de pueblos y demandaba servicios de instituciones radicadas en ellos. La mencionada disminución explica también la pérdida tanto absoluta como relativa de población en pueblos y su concentración en ciudades de tamaños tanto intermedios como grandes.

## **1. LOS ESTILOS DE DESARROLLO**

En el País pueden diferenciarse nítidamente los siguientes estilos de desarrollo, que coexisten tanto en el análisis histórico como en el prospectivo:

- a) Agrario exportador y de aprovechamiento de recursos naturales en general, ocupación mano de obra intensiva.
- b) Desarrollista y sustitución de importaciones, ocupación mano de obra predominantemente semi - extensiva.
- c) Articulación pasiva y residual con el mercado mundial, ocupación mano de obra predominantemente extensiva.
- d) Estilo de desarrollo sustentable (articulación creativa), ocupación mano de obra predominantemente semi - intensiva a intensiva.

La lectura crítica de cada uno de ellos, vinculando tipo de desarrollo, recursos naturales utilizados, energía y fuentes energéticas usadas, generación de degradación y desaprovechamientos, relaciones sociales (propiedad de los recursos, distribución del ingreso, ocupación, migraciones internas), con el tipo de estado y de planificación, posibilita disponer de un adecuado marco de análisis.

### **1.1. Estilo de desarrollo agrario y de aprovechamiento de recursos naturales en general, exportador de bienes con escaso valor agregado, ocupación de mano de obra intensiva**

**a.1) Aspectos generales.** Se consolidó con la gran división internacional del trabajo y predominó aproximadamente hasta la primera mitad de los años 50 del siglo XX. Por su racionalidad promovió el uso intensivo de los recursos naturales que presentaban ventajas comparativas en el mercado mundial. Por lo tanto, el o los recursos destacados por el mercado concentraron los mayores esfuerzos del Estado, tecnológicamente incorporaron los avances mundiales y les fue asignado el rol de generadores de las divisas necesarias para la importación de bienes.

El grado de transformación artificial de la naturaleza, así como el desarrollo tecnológico y el régimen de tenencia de la tierra, sumados al programa de producción funcional a estos últimos, implicaron una transformación de la naturaleza menos intensa que la ocasionada posteriormente por los dos modelos que sucedieron a éste. Como fuentes de energía, no obstante tratarse de un modelo petróleo dependiente, se continuó usando significativas proporciones de biomasa vegetal y viento (este último en bombeo de agua para bebida y riego en cultivos frutales y de hortalizas). Dicho uso de la

biomasa vegetal como fuente de energía no resultó ajeno, en cierta proporción significativa, al inicio de un devastador proceso de deforestación.

Desde el punto de vista del régimen de tenencia “propietario”, en general, la forma de ocupación del espacio dio como resultado la constitución de grandes latifundios, pero al interior de una cantidad significativa de ellos, y con fines de un aumento sostenido de la producción agropecuaria, se generó una fuerte demanda de fuerza de trabajo que fue abastecida por el ingreso y la radicación, en parte transitoria, de inmigrantes procedentes principalmente de Italia, España, Irlanda, entre otros países que atravesaban por serias dificultades económicas.

#### Saldos inmigratorios. Años 1857 a 1954

Períodos	Saldo inmigratorio
1857 - 1860	11.100
1861 - 1870	76.600
1871 - 1880	85.100
1881 - 1890	637.700
1891 - 1900	319.900
1901 - 1910	1.120.200
1911 - 1920	269.100
1921 - 1930	878.000
1931 - 1940	72.700
1941 - 1946	33.000
1947 - 1954	747.000

Fuente: cuadro n° 30, Saldos inmigratorios: 1857 – 1954. Extraído de Gino Germani. “Estructura Social de la Argentina. Análisis estadístico”. Ediciones Solar, 1987. Reedición. La nota al pie del cuadro dice: cifras compiladas por A. Bunge, “Ochenta años de inmigración”, publicado en la revista de Economía Argentina, 1944, página 32, hasta 1940. Cifras posteriores: A. E. R. A. 1948 (Tomo I) y S. E. N. Se ha tenido en cuenta entradas por todas las vías y no únicamente de ultramar, como lo había hecho Bunge; la diferencia es mínima y las cifras son prácticamente comparables.

La conducta de los propietarios de los latifundios involucrados en la producción agropecuaria y la falta de oportunidades para independizarse como propietarios de tierras, ocasionó la reversión de la inmigración,

implicando el regreso a sus países de origen de una significativa cantidad de agricultores. En el segundo lustro de los años 40 del siglo XX, fueron sancionadas leyes tendientes a establecer un marco de estabilidad de la población en las explotaciones agropecuarias, pero sin concretar la radicación definitiva de la misma en las superficies que ocupaban bajo formas de tenencia “no propietario”. En este contexto se inscribe, por ejemplo, la Ley N° 13.246 de Arrendamientos y Aparcerías Rurales.

La segunda guerra mundial generó en Argentina un proceso industrial para la sustitución de bienes que hasta entonces constituían parte de la importación. Este proceso generó una sostenida demanda de fuerza de trabajo dando lugar, por una parte, a una significativa migración rural - urbana y, por otra parte, al inicio de la tractorización en particular y la mecanización en general de las actividades agropecuarias.

La extracción de leña, carbón y en menor medida petróleo, se entrecruzaron en sectores muy disímiles que conformaron la heterogeneidad tecnológica de la estructura productiva. La experiencia vivida durante la guerra, cuando la importación de petróleo fue interrumpida, sirvió para mostrar las posibilidades de utilización de otras fuentes de energía disponibles. La valorización de los recursos naturales por el mercado mundial fue esencial para este estilo. Respecto a la propiedad privada, la legislación concerniente a los recursos naturales mantuvo absoluta coherencia con los principios del derecho romano.

**a.2) El proceso de planificación en el marco del estilo.** El ejercicio de la planificación global y sectorial tuvo como objetivo la elaboración de un plan único, en especial en el segundo lustro de los años 40 y primer lustro de los años 50 del siglo XX. Debido a que la actividad económica estaba relacionada con las condiciones de producción y sus precios, los recursos naturales y las fuentes energéticas, con excepción de muy pocos destacados por el mercado, no jugaron un rol esencial.

En las décadas de los años 20 y 30 e inicios de los 40 del siglo XX tiene una importancia decisiva el papel de Keynes, profundo investigador de la política económica y agudo crítico de políticas coyunturales que se aplicaban según los principios neoclásicos predominantes. Propuso políticas

novedosas y generó bases conceptuales para la planificación indicativa en los países de economía de mercado.

Diversos son los puntos de interés, para este estudio, contenidos en sus trabajos y proposiciones. Entre ellas destacamos:

- i) Sentó las bases conceptuales para estimar cuantitativamente las actividades económicas. El sistema de cuentas nacionales se estructuró con sus principios y consecuentemente todo el sistema de estadísticas económicas. Por ello fue fundamental para la planificación y, con las modificaciones necesarias, lo es para el ordenamiento ambiental.
- ii) Planteó profundas dudas sobre la automaticidad de los mecanismos del mercado y suministró las bases para estructurar un sistema de planificación que permitiera alcanzar los objetivos de desarrollo. Tampoco la mencionada automaticidad aseguraba una adecuada asignación de recursos naturales debido a las externalidades generadas por dichos mecanismos.
- iii) En su teoría otorgó una decisiva importancia a la propensión al consumo en función de los niveles de renta. De alguna forma, su diagnóstico y pronóstico eran opuestos a las políticas de ajuste, ya que proponía orientar un mayor consumo que posibilitaría generar mayores inversiones y empleo. La redistribución del ingreso debía ser positiva, ya que los sectores de menores ingresos, a través de una mayor propensión a consumir, posibilitarían generar el mercado que justificaría las mayores inversiones y el incremento del empleo.
- iv) En la región en general y en Argentina en particular fue determinante de una parte significativa en la formación universitaria y de hecho orientó y orienta, junto con la teoría de la dependencia, buena parte del pensamiento latinoamericano sobre desarrollo y planificación.

## **1.2. Estilo desarrollista, sustitución de importaciones, ocupación mano de obra predominantemente semi - intensiva**

**b.1) Aspectos generales.** Su puesta en vigencia se inició en Europa a partir de la post guerra. Estuvo basado en políticas de promoción del sector industrial, con el objetivo de que grandes inversiones en sectores básicos de la economía pudieran desarrollar industrias de alta tecnología que, a la par de sustituir importaciones de bienes finales, produjera los insumos y los bienes

de capital que serían requeridos en un proceso de paulatina y progresiva integración nacional. Por otra parte, se suponía que el sector agropecuario, con algunas reformas a la propiedad de la tierra y un mayor grado de tecnificación, se convertiría en un importante demandante de bienes industriales.

El sector industrial incorporaría, con las grandes empresas, los beneficios de la economía de escala que reduciría los costos y con ello los precios de los productos, mejorando de esta forma la calidad de vida de la población<sup>1</sup>. Además, existiría una mejora de la capacitación de la mano de obra en el manejo de procesos industriales complejos. Las mejoras tecnológicas de las grandes empresas se difundirían y de esta forma se elevaría el nivel tecnológico del sector industrial. Para ello se requería una política de protección arancelaria y cambiaría, y alientos financieros y crediticios. De todas formas, el sector agropecuario continuaría durante un tiempo aportando la mayor porción de las divisas, y luego se pasaría a un nivel cada vez más importante de exportaciones industriales y exportaciones “no tradicionales” generadas en el sector agropecuario.

En cuanto a la energía, gran parte del estilo desarrollista se basó en el uso dilapidador de petróleo barato. La racionalidad con que se diseñaban las tecnologías, el tipo de infraestructura que construía, el método de producción agrícola (con altos subsidios energéticos), tienen una alta relación con la disponibilidad de petróleo a bajos precios. Este no solo es esencial como fuente de energía, sino también como insumo para el desarrollo de la industria petroquímica. La significativa dilapidación energética y la excesiva transformación artificial de la naturaleza no eran tan perceptibles económicamente, ya que el petróleo tenía precios muy bajos.

Cuando el precio del petróleo fue fuertemente incrementado, el modelo entró en crisis y se fueron desarrollando otras fuentes de energía (hidráulica y nuclear). Cabe destacar los esfuerzos aplicados en el noroeste y nordeste para el desarrollo del alcohol como combustible, siguiendo el camino que estaba transitando Brasil.

---

<sup>1</sup>) Fernando Fajnzylber, *Reflexión sobre las especificidades de la Industrialización de América Latina*, 1984, CIDE, México D.F., México.

Como parte de este estilo se asistió a un creciente grado de contaminación por la intensificación del uso de subsidios energéticos en la agricultura, resultado de un inadecuado manejo de los agroecosistemas en dicha actividad. El manejo de la naturaleza por parte del sistema económico siguió sin pagar las crecientes externalidades negativas generadas en ella. Los costos no pagos se canalizaron tanto en el mercado interno como en el externo.

**b.2) El proceso de planificación en el marco del estilo.** Además de la preocupación por las tendencias de mediano y largo plazo, existía también la preocupación por los ciclos económicos cuyas fluctuaciones afectaban sensiblemente la situación social. Para neutralizarlas se utilizó el poder de compra del Estado y el aliento a sectores altamente concentradores de fuerza de trabajo, como fue el caso de la construcción pública y privada.

La institución de la planificación económica y social fue un importante ejercicio de manejo de las variables macroeconómicas para evitar las graves crisis y posibilitar un crecimiento. Si bien los ejercicios de planificación adolecieron de restricciones conceptuales, temporales y espaciales, lograron cerrar ciertos balances macroeconómicos que posibilitaron una mayor eficiencia en el uso de los recursos.

Los recursos naturales y energéticos eran tenidos en cuenta como importantes aportes de materia prima en función del consumo imitativo. Como parte de la planificación fueron elaborados los primeros balances energéticos. Para ello se realizaron importantes esfuerzos en la elaboración de inventarios de diversos recursos naturales.

En los años 60 se realizaron inventarios, si bien parciales, de bosques, tierras y aguas. Se crearon instituciones con incumbencias específicas sobre los recursos naturales, aunque con criterio productivista, es decir, dividiendo los recursos institucionalmente. Por ello, la gestión Estatal respecto a los bosques, los parques, las tierras, el agua, la fauna y el proceso de colonización, fue y es aún realizada por instituciones u organismos independientes entre sí y en general poco o nada relacionadas y frecuentemente competitivas, lo que incide negativamente en la planificación. Bajo



tal estilo, el uso racional de los bosques no fue tenido en cuenta en los planes de colonización. En el mejor de los casos, las variables consideradas tenían relación con la ecología de especie y las características cualitativas, sin profundizar en la cuantía, ni en la dinámica, ni en las interrelaciones con otros elementos de los ecosistemas. A la vez, cada una de las fuentes de energía fue también tratada por separado.

De todas formas, de igual modo que en el caso de los recursos naturales y de los energéticos, el ejercicio de planificación fue limitado temporalmente (no internalizaba el mediano y largo plazo), espacialmente (no internalizaba los efectos indirectos de los proyectos) y conceptualmente (se concentraba en los efectos económicos en el corto plazo y no en los efectos sociales y ambientales).

Respecto a la generación de los gases de efecto invernadero, si bien fue positiva la sustitución parcial, primero del carbón por el petróleo, y luego la de parte de este último por la energía hidráulica y nuclear, en todos los sectores existió dilapidación energética con sus consecuencias negativas en términos de emisiones, principalmente de CO<sub>2</sub>. Pero la dilapidación energética se presentaba tanto en forma de proceso productivo como de estrategia de ocupación del territorio.

Se promovía la consideración de la ciencia y la tecnología tratando de crear las bases para un mejor conocimiento de los procesos que pudieran generar el desarrollo. Sin embargo, en los planes iniciales las tecnologías constituían un parámetro invariante o un objetivo a lograr en base a la imagen de las tecnologías desarrolladas en los países centrales. Si bien el organismo de ciencia y tecnología, creado para apoyar un camino de crecimiento autosostenido significó un avance importante, desde el punto de vista de los recursos naturales y las fuentes de energía no generó lo necesario para el desarrollo del uso integral y sustentable de tales recursos.

Los evaluadores del desarrollo ponían en evidencia la racionalidad esencial del modelo: crecer más y más rápido, y para ello sumaban la totalidad de las actividades económicas sin considerar los efectos que estas actividades generaban en los ecosistemas y en la población.

Los resultados de este estilo son contradictorios. Por un lado se establecieron grandes empresas industriales y se generó un importante crecimiento de las restantes actividades productivas. El producto bruto creció a ritmos altos y sostenidos. La situación social, aproximadamente, mantuvo el nivel alcanzado en los años 40 y 50. Las grandes empresas con sus economías de escalas produjeron a costos reducidos. Sin embargo, debido al funcionamiento de los mercados oligopólicos los ahorros no se trasladaron a los precios y, por lo tanto, no mejoraron sustancialmente las condiciones de vida de la población.

Los polos de desarrollo tuvieron una repercusión cierta en algunas zonas, pero no ocasionaron los impactos buscados ya que reprodujeron al interior de ellos las mismas tendencias concentradoras experimentadas en las capitales. En síntesis, no lograron absorber importantes niveles de empleo local, ni utilizaron los recursos naturales y las fuentes energéticas disponibles en las zonas. En realidad una parte importante de ellos se comportó como verdaderos enclaves. No lograron tampoco romper la excesiva especialización de las zonas en muy pocos productos. Su forma productiva los volvió altamente frágiles a las alteraciones de precios de los productos seleccionados y a las condiciones sanitarias, climáticas y legales. A su vez, dejó a la oferta ecosistémica altamente desaprovechada y las exportaciones industriales no cambiaron esencialmente la dependencia de los productos agrícolas en las exportaciones.

El desarrollo tecnológico, si bien fue importante, siguió con alta dependencia del mercado externo en forma de patentes y “royalties” generando endeudamiento externo. El Estado absorbió grandes contingentes de la población económicamente activa, no aprovechada por la iniciativa privada.

La utilización de los ecosistemas sin un ordenamiento ambiental, fue abriendo la frontera agropecuaria para usos inadecuados respecto a su potencialidad. La superficie de los bosques fue altamente disminuida, con serias implicancias en el aumento de sedimentación de los ríos y en la vida útil de las presas.

Se mantuvieron altos niveles de desocupación y de subocupación, aumentando la cantidad de población económicamente activa incluida

en el sector de empleo informal. De tal forma, la distribución del ingreso que ya era regresiva se acentuó significativamente.

El proceso de organización del Estado, a efectos de lograr la implementación de los objetivos del desarrollo, adoleció una serie de problemas que se exponen brevemente a continuación en función de una crítica ambiental al mismo, ya que toda forma de organización muestra y privilegia el objetivo que intenta implementar. Esta forma organizativa no es entonces neutra, sino que posee los énfasis necesarios para poner en evidencia las grandes respuestas a las cuestiones que le plantea el estilo. Así:

- a. Se estableció un Consejo Nacional de Planificación (CONADE), como instancia nueva y adicional a la estructura del Estado.
- b. En algunos momentos, los planificadores controlaban la ejecución presupuestaria y a veces ello implicó una seria traba a la implementación de proyectos no factibles pero que contaban con decisión política.
- c. El tratamiento de lo sectorial fue privilegiado en este modelo, desplazando los intentos de un tratamiento más sistémico.
- d. Los equipos interdisciplinarios que se formaban estaban altamente mediatizados por las visiones economicistas y por ello no generaron interacciones reales entre las disciplinas.

Para una mejor comprensión del mencionado estilo se sintetizan a continuación los principales supuestos básicos del mismo:

1. Que un importante fomento al sector industrial, con aplicación de tecnología moderna, posibilitaría un incremento dinamizador de las distintas actividades productivas, a la par que expandiría el progreso tecnológico a toda la economía.
2. Que este proceso de modernización permitiría elevar el nivel de capacitación de la mano de obra y del empresariado, aumentando las posibilidades de nuevas inversiones altamente productivas.
3. Que la reducción de costos que se lograría, pondría al alcance de la población mayor cantidad de bienes con sus efectos positivos sobre la calidad de vida.
4. Que la incorporación de tecnología avanzada posibilitaría la futura generación tecnológica interna, impulsando un desarrollo autosostenido.

5. Que a través de ciertas reformas en la estructura agraria y de la incorporación de capital y tecnología, se superaría el estancamiento que caracterizaba al sector agropecuario, transformándolo en demandante dinámico de productos industriales.

Pero lo ocurrido hasta fines de los años 70 posibilita sostener que no obstante los importantes avances registrados en el crecimiento de actividades productivas, no se observaron cambios de igual o parecida significación en la calidad de vida de la población.

O sea, el sistema se manifestó flexible para absorber sustanciales cambios derivados de su inserción en el sistema económico mundial y, a su vez, se mostró receptivo a la incorporación y desarrollo de tecnologías complejas. Pero fue inflexible respecto a la restricción que exhibió en la transmisión de los resultados positivos de los mencionados avances a los sectores mayoritarios de la población que, en consecuencia, quedaron marginados del “progreso”. Por lo tanto, el proceso de industrialización respondió a la demanda de los grupos de mayores ingresos.

Si bien algunos aspectos de la “modernización” se extendieron a sectores de menores ingresos (por ejemplo, mecanización de las actividades de la agricultura, instalación de pequeñas plantas industriales, atención de la salud y de la instrucción formal, entre los principales), una parte muy significativa de la población continuó marginada de los resultados positivos de la “modernización” y resultó seriamente perjudicada (externalidades negativas, tales como desempleo, subocupación, desnutrición, etc.).

Esto último puede ser atribuido a que el estilo de desarrollo asumido en la consideración de la premisa “para quiénes producir”, omitió incorporar a sectores sociales de alta significación cuantitativa, no asumiendo por lo tanto la resolución de los problemas de la pobreza creciente y la marginación histórica de dichos sectores respecto a los procesos de crecimiento económico.

Más aún, agudizó la desigualdad en la distribución del ingreso y dio lugar a la aparición de nuevos problemas generados por la mecanización<sup>2</sup> y los cambios introducidos en la tenencia de la tierra<sup>3 4 5 6 7</sup>, al generar una intensa migración rural - urbana que se manifestó en la proliferación de

asentamientos precarios alrededor de las ciudades intermedias y grandes, dando lugar a concentraciones que acentuaron los desequilibrios espaciales existentes y la generación en otros.

El hecho de que prácticamente en el País no se efectuaran acciones tendientes a un desarrollo tecnológico endógeno de significación adecuada, o por lo menos al mejoramiento de las ya probadas con éxito, fue una de las causas determinantes para que en los planes de desarrollo se asumieran solo alternativas tecnológicas disponibles en los países desarrollados, y que fuera la perspectiva de utilización de éstas lo que definiera los medios para la transformación de los productos destinados a la generación de satisfactores de las necesidades humanas. Incidieron también en la mencionada determinación, las proposiciones efectuadas tanto por consultoras nacionales y extranjeras como por las asistencias financieras y técnicas externas, lo que facilitó la introducción de maquinarias, equipos y servicios de las principales empresas transnacionales interesadas solo en la maximización de ganancias en el corto plazo.

El proceso descrito en el punto anterior fue agudizado por la instalación, especialmente a partir de la década de los años 60, de industrias de

---

2) Siegfried Giedion. *La mecanización toma el mando*. Oxford University Press, Inc., Oxford, 1948. Versión en español, Editorial Gili S.A., Barcelona, 1978.

3) Emiliano Ortega. *Expansión Económica de la Agricultura Latinoamericana y Cambios en los Estratos Sociales Rurales*. División Agrícola Conjunta CEPAL / FAO. Santiago de Chile, Chile, 1985.

4) PPH – CEDAL / AL. *Programa de Agriculturas Campesinas y Modernización*. Serie Cuadernos Campesinos. Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Síntesis Temática. Santiago de Chile, Chile, 1985.

5) CIDA. *Tenencia de la Tierra y Desarrollo Socio – Económico del Sector Agrícola*. Estudio de siete países: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala y Perú. Unión Panamericana, Washington DC, USA, 1965.

6) Guillermo Gallo Mendoza. *La Ocupación del Espacio y sus Implicancias en el Desarrollo Rural, Social y Ambiental Sostenible en América Latina y El Caribe*. Instituto de Economía Energética / Fundación Bariloche. Buenos Aires, Argentina, 1994 y actualización 1998.

7) Guillermo Gallo Mendoza. *La Ocupación Indígena del Territorio y la Tenencia de la Tierra en países Seleccionados de América Latina y El Caribe* (desde mediados de los años 50 hasta fines de los 70). Instituto de Economía Energética / Fundación Bariloche. Buenos Aires, Argentina, 1998.

empresas transnacionales que fomentaron la utilización de insumos y bienes de capital de sus casas matrices, e implicaron prácticamente el abandono de tecnologías endógenas ambientalmente adecuadas, susceptibles de mejoramiento.

Lo antedicho no niega la posibilidad de que en los países industrializados puedan desarrollarse conocimientos de procesos que aporten a la solución de los problemas que enfrenta el País. Pero sí, se afirma, que antes de adoptar esos conocimientos es necesario investigar respecto a la adecuación de los mismos a los requerimientos específicos del País.

En general, las tecnologías generadas en los países desarrollados responden a realidades expresadas en los precios relativos de sus recursos, de sus objetivos de reducción de costos y de las características de sus recursos, dadas por las especificidades de sus ecosistemas. La tecnología lleva en sí misma la huella de las culturas, pueblos, ambientes específicos; refleja una dotación de recursos naturales, un nivel de desarrollo y una escala de valores. La tecnología no es un fin en sí misma, sino más bien un conjunto de herramientas y como tal debe ser utilizada. Su existencia se justifica sólo por su objetivo social.

**b.3) La concertación en la planificación tradicional y la participación social.**<sup>89</sup>Prácticamente la totalidad de los planes de desarrollo elaborados en los lapsos abarcados por los dos estilos hasta aquí expuestos, basaban las posibilidades de alcanzar sus objetivos mediante la instrumentación de la concertación tradicional. Esta, desarrollada al menos mediante dos mecanismos básicos: el primero de ellos vinculado al supuesto de que el presidente de la Nación, por el hecho de la representatividad democrática conferida por el voto, tenía el mandato de la ciudadanía para fijar a los organismos de planificación los marcos y objetivos generales del desarrollo y, el segundo, vinculado a la necesidad de consulta a los diferentes sectores involucrados, a fin de asegurar la ejecución del plan.

---

8) UNRISD (Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social) – CERES (Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social), Participación, Bolivia. La Fuerza Histórica del Campesinado. Compiladores Fernando Calderón y Jorge Dandler. La Paz, Bolivia, 1984 y UNRISD, Ginebra, Suiza, 1986.

Como puede inferirse, la concertación no alcanzaba a todos los sectores involucrados en las medidas de política que se adoptaban. Pero, además, los mecanismos de planificación no funcionaron debido a que, generalmente, los objetivos que servían de base en la concertación no correspondían a los difundidos en las bases políticas que habían concitado voluntades electorales para el triunfo. Por consiguiente, de hecho, en los términos del primer mecanismo explicitado, el presidente perdía su representatividad y el mecanismo su funcionalidad.

Por otra parte, la concertación tradicional presentaba limitaciones de tipo estructural generadas por el carácter privado dominante de la economía, por cuanto tanto el capital transnacional como el privado nacional, en general, destinaban y destinan sus recursos a actividades que normalmente no responden a las socialmente requeridas. A ello debe agregarse la conducta imitativa en materia de producción y de consumo, y la agudización de los problemas que conllevan la desocupación y la subocupación. Pero además este tipo de concertación presentaba limitaciones de tipo político, tales como la estrategia de desarrollo que respondía a la lógica de la acumulación capitalista; la pérdida de representatividad político social y los conflictos derivados de ella; entre otras. En síntesis, todo lo opuesto a la instrumentación de mecanismos de participación social.

Respecto a participación social, Jean Mouly destacó tres dimensiones de ella:

- la participación en la toma de decisiones;
- el acceso a los medios de producción y desarrollo del empleo y la seguridad social;
- la participación en la gestión y utilidades de la producción.

La CEPAL caracterizaba la participación como “*un juego continuo interdependiente desde abajo hacia arriba, junto con un juego entre conflicto y consenso en muchos niveles del orden social*”, reconociendo el derecho humano

---

9) Marshall Wolfe. *El Desarrollo esquivo. La búsqueda de un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo*. Revista de la CEPAL N°17. Santiago de Chile, Chile, agosto de 1982. (Esta nota sirve también de consulta en otros puntos de este manual).

a la autodeterminación y especificando que la oposición es un componente legítimo y esencial de la auténtica participación.

Jean Majeres, coincidiendo con Mouly, agregó que para que la participación sea efectiva no solo es necesario que cada individuo tenga un rol activo, sino que existan ciertos prerequisites ya satisfechos: la información, la educación y el respeto a los derechos humanos básicos.

Ghai y Alfthan destacaron que la participación implica la determinación directa de la gente de sus propias necesidades (y satisfactores) a nivel local. El establecimiento posterior a nivel nacional debería derivarse de la consolidación y ordenamiento de las necesidades reflejadas directamente por el pueblo en ese nivel local. Donde la participación directa sea impracticable, las instituciones representativas podrían cumplir esas funciones.

Las definiciones mencionadas sobre participación social parten del supuesto que ésta es un proceso de autogestión social, y que es esencial para la humanización de la sociedad industrial. Además coinciden en que la participación del pueblo en el momento productivo debe darse sobre los medios de producción y las técnicas productivas; el control del proceso de trabajo por parte de los productores directos, o sea la participación en la toma de las decisiones y sobre el producto o las utilidades generadas por el proceso productivo.

Como puede inferirse, la participación estuvo ausente en la planificación tradicional y ello se manifiesta en la marginación de la porción mayoritaria de la población.

**b.4) Tratamiento de los recursos naturales en la planificación tradicional.** Antes de los años 60 se manifestaron diversos intentos de ordenación de recursos a través de programas y proyectos, pero en la mayoría de ellos los recursos naturales eran considerados simplemente como materia prima a ser utilizada en el corto plazo en procesos de producción. El horizonte de los programas y proyectos correspondía al corto plazo, bajo el supuesto de que lograda una determinada producción ésta continuaba.



Por otra parte, los recursos eran considerados en forma sectorial, sin analizar las diferentes relaciones e interrelaciones existentes entre ellos, integrantes de un mismo ecosistema. La prácticamente ausencia de conocimientos respecto a tales interrelaciones contribuía a determinar el mencionado tratamiento, pero además el eje central de los proyectos respondía al objetivo de maximización del ingreso en el corto plazo, condición considerada necesaria para que fueran aprobados como factibles.

La concepción general de los estudios involucrados en la elaboración de los proyectos no incluía los problemas sociales ocasionados por determinadas relaciones, ni los problemas ecológicos generados por el uso “minero” de los recursos. Todos los análisis sólo brindaban información para el selector de actividades identificado en los cálculos de rentabilidad por producto que, en última instancia, era el determinante de la decisión final.

En los años 60, al estructurarse el sistema de planificación la metodología no mejoró. Por el contrario, desde el punto de vista de los recursos naturales se adicionó una dificultad derivada del hecho de que los análisis se mantuvieron en un marco de abstracción de los problemas espaciales geográficos.

Por consiguiente, los planes de desarrollo continuaron siendo elaborados en el marco de la visión sectorial tradicional respecto a los recursos naturales. Así, éstos continuaron siendo tratados como compartimentos estancos, denominados sector agropecuario, sector forestal, sector social, sector minero, sector pesquero, sector hídrico, etc. Por otra parte, el horizonte de planificación abarcaba no más de cinco años y, en los casos en que las estimaciones se realizaran por un lapso mayor, no se asumían hipótesis de cambios tecnológicos, modificaciones en las estructuras de producción, entre otros posibles, no incluyendo por lo tanto los efectos que a largo plazo se manifiestan como consecuencia del manejo y/o de las formas de uso de los recursos.

Lo anterior implicó que en la planificación se siguiera actuando sin considerar que la naturaleza tiene sus propios ciclos y que está constituida por elementos armónicamente relacionados conformando estructuras en movimiento e integradas.

Claro que la metodología seguida en la planificación respondía a la función asignada al País, o sea a la especialización en la producción de materias primas y alimentos, privilegiando el abastecimiento de la demanda externa y no el de los requerimientos de la población local. A esta super especialización se le asigna una porción significativa en la responsabilidad del deterioro de los suelos, la deforestación, la desertificación y la degradación de los principales recursos naturales en general, con las consecuencias sociales negativas, ya demasiado manifiestas y por lo tanto obvias.

La integración de los principales recursos a tal estructura económica, implicó la incorporación en la producción de mercancías de un componente no reproducible artificialmente y por lo tanto susceptible de ser monopolizado y transformado en renta. Ahora bien, cuando más alto es el componente **renta diferencial** en el total de las ganancias, mayor será el interés por acelerar la producción y aprovechar las coyunturas favorables del mercado, acelerando con ello la degradación de los recursos naturales destacados por el mercado, así como los elementos / recursos aún no destacados por éste.

Complementariamente a lo expresado en el punto anterior, teniendo en cuenta la significativa concentración de los recursos naturales del País en pocos propietarios, y que el objetivo central de éstos es la maximización de las ganancias en el menor plazo posible, al depender el funcionamiento de **la renta diferencial** de condiciones no reproducibles artificialmente, existe un factor de riesgo correspondiente a la posible aparición o generación de productos sustitutos. Este hecho reduce sensiblemente los plazos de maximización de las ganancias y contribuyen a “justificar” procesos de extracción intensivos y dilapidadores.

La práctica seguida no demandó la realización de investigaciones específicas para concretar un adecuado conocimiento respecto a la cuantía y dinámica de los recursos naturales renovables.

### **1.3. Articulación pasiva, y residual con el mercado mundial, ocupación mano de obra predominantemente extensiva**

#### **c.1) Aspectos generales**

**c.1.1) En cierta forma este estilo es una reedición del primero que hemos analizado y se genera como una dura crítica al desarrollismo.** No aparece como modelo de desarrollo sino que emerge como solución coyuntural de estabilización, postulando tanto la eliminación total de los instrumentos de protección a la producción, como la integración estrecha con el mercado mundial en base a un esquema similar al primer modelo agroexportador, pero con algunos cambios significativos. La integración al mercado mundial postulada es frecuentemente tan estrecha que incluso el concepto de Nación resulta muy relativo.

La restricción generada por el endeudamiento externo durante la década de los años 80 constituyó el eje principal de la reestructuración de la economía. La implementación de la misma tiene tres rasgos principales que se fueron afirmando paulatinamente:

- una mayor internacionalización de la economías, concretada mediante la apertura comercial y financiera;
- una reprimarización de la economía en su perfil de especialización, que aumentó la dependencia respecto a las exportaciones agropecuarias, agroindustriales o de materias primas de poco procesamiento como el petróleo, numerosos minerales y el aluminio, por ejemplo;
- una retirada del Estado en la producción de bienes y servicios.

Nuevamente la economía agropecuaria debe buscar en el mercado mundial nichos y huecos para la obtención de las divisas necesarias para la adquisición de bienes requeridos por la población solvente.

### **c.1.2) Políticas de estabilización y ambiente**

El programa económico lanzado a principios del año 1991 se planteó sobre tres direcciones:

- la estabilización de precios mediante el establecimiento de un tipo de cambio fijo que implica la plena y libre convertibilidad con el dólar;
- la desregulación y liberalización del mercado interno a través de la rebaja acelerada de los aranceles;
- la reforma del Estado, incluyendo la privatización de las empresas públicas, la racionalidad del gasto, la recuperación de la capacidad

tributaria y la transferencia a los estados provinciales de ciertos servicios sociales básicos.

La convertibilidad fue un instrumento fundamental para la estabilidad de precios.

La CEPALC/ PNUMA analizaron los eventuales efectos de las políticas de ajuste en los procesos de deterioro del medio ambiente (1989). De ese trabajo conjunto se destacan los siguientes puntos:

- Las políticas para reducir el déficit fiscal, como una de las maneras consideradas fundamentales para ajustar las cuentas sobre la base del paradigma económico dominante, implica la disminución en el presupuesto del sector público de las partidas destinadas a gastos corrientes y capital, lo que genera una reducción o eliminación de actividades de seguimiento y fiscalización, incrementando así la posibilidad de que las actividades productivas y de servicios degraden los recursos naturales.
- Pero también ocasionan postergaciones, reducciones o eliminaciones tanto de inversiones en obras nuevas como de reposiciones y mantenimiento de las obras existentes, con implicancias en el deterioro de la infraestructura y en la ausencia o deterioro de obras de protección y / o de corrección de procesos de sedimentación, destrucción de cauces, etc.
- Las disminuciones en el presupuesto del sector público inciden además en la reducción de los estudios de impacto ambiental, o en la sustancial reducción de los presupuestos que deberían ser destinados a tal fin, debilitando las previsiones y controles que deberían establecerse para minimizar la ocurrencia de daños ambientales y la disminución de la vida útil de la infraestructura.
- Pero también inciden en la reducción o eliminación de programas especiales de apoyo a los actores sociales más vulnerables.
- La disminución presupuestaria del sector público afecta de manera negativa la situación de las áreas protegidas en general y las de parques en particular, ya que las inversiones realizadas en ellas se consideran tradicionalmente como gastos y por lo tanto sujetas a recortes. No se tiene en cuenta que ellas forman parte de un laboratorio de la naturaleza destinado, entre otras cuestiones, a perpetuar sistemas naturales, investigar sus relaciones y reeditarlas en los ecosistemas que representan.

### **c.1.3) La planificación y la concepción ambiental**

Como ya se dijo, este estilo rechaza toda ingerencia estatal y por lo tanto es crítico del proceso de planificación. Pero en realidad la planificación no desaparece sino que sus objetivos son reemplazados, operando por lo tanto un cambio en los instrumentos. La coherencia entre las políticas es cada vez más estrecha debida fundamentalmente a que tanto su diseño como su implementación son rígidamente controlados por los organismos de crédito internacional.

Como ya se expresó, en la implementación de este estilo se privilegia esencialmente el manejo financiero y las cuentas externas y fiscales. Las dificultades estructurales, manifestadas en un alto coeficiente de importaciones por unidad del producto bruto, muestran el mayor endeudamiento que supone un incremento del producto sin cambios de las estructuras del consumo. Dicho endeudamiento exige que una alta proporción de lo producido por las exportaciones sea orientada al pago de intereses de la deuda, consumiendo los recursos financieros que podrían haber sido orientados a inversiones productivas.

El estilo que se analiza ha criticado las políticas de promoción que aplicó el desarrollismo, en especial su duración por considerarla desalentadora de la competencia. Sobre la base de un cierto acierto en este juicio, este estilo propició la finalización abrupta de todo tipo de promoción y protección regional y social, así como el retiro del Estado como productor, regulador y “protector” de la actividad económica. En los hechos, se deja a la competencia como único árbitro de las acciones, no obstante que ella opera en condiciones de mercados imperfectos.

Respecto a los recursos naturales, se mantienen las características restrictivas del estilo anterior, pero se interrumpen los estudios concernientes a los inventarios de recursos naturales. Los precios de los recursos no incluyen las externalidades generadas, por lo que se alejan de la situación de libre competencia, es decir, no incluyen los costos necesarios para garantizar la reproducción de la naturaleza.

### **1.4. El estilo de desarrollo sustentable, ocupación mano de obra predominantemente semi - intensiva a intensiva**

### **d.1) Aspectos generales y procesos**

La racionalidad de este estilo está centrada en la satisfacción de las necesidades esenciales de la población de esta generación y de la futura, en base a la intensa utilización de los ecosistemas, maximizando la producción y el aprovechamiento y minimizando la degradación, destrucción y el desaprovechamiento. Este estilo postula la activa participación protagónica de la población en las decisiones fundamentales del desarrollo, incluyendo la efectiva descentralización y democratización del Estado<sup>10</sup>. La tecnología debería ser la adecuada para estos objetivos. Sobre la base mencionada, este estilo postula lo siguiente:

Una articulación creativa con el mercado mundial, centrando su racionalidad en la búsqueda de un mejoramiento de la situación social, lo que implica la necesidad de desarrollar las medidas necesarias y las tecnologías adecuadas para producir o acceder a los satisfactores requeridos para atender la demanda interna y lograr una adecuada calidad de vida para la población<sup>11</sup>.

Los recursos naturales y el hábitat deben ser considerados como una fábrica de la naturaleza que puede trabajar adecuadamente restañando viejas heridas, evitando el desaprovechamiento y minimizando el subsidio energético, de tal forma que pueda utilizarse eficientemente la captación y pasaje de energía que brinda la trama trófica. Para que ello suceda debe pagarse los costos de producción de esta fábrica.

En síntesis, este modelo incluye y sostiene lo siguiente: la generación de nuevas alternativas para absorber la población económicamente activa desocupada, movilizándolo para ello el potencial de los recursos naturales; la utilización de las ventajas comparativas a nivel mundial no puede ser sustitutiva de la producción nacional que garantice empleo y la satisfacción

---

10) Hacia otro desarrollo. Héctor Sejenovich y Daniel Panario. Editorial Norman Comunidad. Montevideo, República Oriental del Uruguay, 1998.

11) Elaboración de las cuentas patrimoniales de la provincia de Entre Ríos: Cuenca del Paraná, con énfasis en los departamentos La Paz, Paraná, y Diamante. Informe final 10 de mayo 1999". Guillermo Gallo Mendoza y Héctor Sejenovich Directores, et al. Consejo Federal de Inversiones / Instituto Latinoamericano de Políticas Sociales / Gobierno de la provincia de Entre Ríos. Argentina, 1999.

de las necesidades esenciales; el desarrollo de la ciencia y la tecnología adecuadas a los cambios postulados; el objetivo centrado en la calidad de vida exige la participación activa de la población en la resolución de sus propios problemas; el proceso de democratización creciente del Estado y la organización de la población en función de tecnologías para la producción, maximizando la producción y minimizando la degradación, la destrucción y el desaprovechamiento, deben coincidir para hacer posible la sustentabilidad a nivel ecológico, económico y social.

El desempeño de un papel más activo y participativo del Estado, así como una distribución sustancialmente diferente del ingreso nacional, el ordenamiento ambiental del territorio, la concepción ambiental en el desarrollo de ciudades y la evaluación ambiental de los proyectos de inversión. La activa participación de la población en las decisiones fundamentales debe orientar las acciones que tendrán como objetivo esencial la satisfacción de las necesidades esenciales de la población.

#### **d.2) Aspectos de planificación y ambiente**

En un plan de desarrollo sustentable, la estrategia consiste en un conjunto coherente de políticas, programas, proyectos y acciones pensadas y ejecutadas con el objetivo de concretar un sustancial mejoramiento de la calidad de vida de la población, de acuerdo a sus valores culturales, mediante la utilización integral y a largo plazo de los ecosistemas, tecnosistemas y agroecosistemas, sin pérdidas de biodiversidad, el uso de tecnologías adecuada a estos fines y la activa participación protagónica de la población en las decisiones fundamentales.

Al decir calidad de vida, nos referimos a la calidad definida a través del vínculo dinámico entre el individuo y su ambiente, donde la satisfacción de necesidades implica la participación continua y creativa del sujeto en la transformación de la realidad. Esto significa un proceso en que el conflicto dinamiza e impulsa el desarrollo tanto individual como social. Significa también una situación siempre cambiante, en la que existe un proyecto de futuro. El sujeto individual o colectivo percibe sus satisfactores y evalúa la calidad de vida desde su propio pensamiento, determinado éste por el lugar que ocupa en la estructura social, en un momento y en una sociedad determinados<sup>12</sup>.

A continuación definimos algunos aspectos salientes de la estrategia del desarrollo sustentable:

- La estrategia del desarrollo sustentable parte del reconocimiento de que el principal esfuerzo para concretar el objetivo principal de este estilo debe ser realizado por los actores sociales locales, asignando además un papel activo a los recursos y tecnologías locales.
- La utilización integral de los recursos. Este estilo de desarrollo, sustancialmente diferente de los anteriores, parte de la valorización de los recursos propios (locales) y de su papel activo y directo en la satisfacción de los requerimientos de la población, manejados bajo criterios de largo plazo y con la tecnología adecuada a los objetivos de este estilo. La sola utilización de las ventajas comparativas no posibilita la aplicación de los conceptos del manejo integral de los recursos.
- La tecnología adecuada debe ser la resultante de la consideración del conjunto de factores concurrentes a la concreción del objetivo del estilo de desarrollo. Por sector, a título de ejemplo, puede sintetizarse de la siguiente forma:
  - En el agro, las tecnologías usadas deben ser las adecuadas para la concreción de procesos de cambios en ecosistemas para la producción de productos orgánicos, el manejo integral de plagas y la minimización en el uso de subsidios energéticos en general.
  - En infraestructura, las soluciones a problemas o a requerimientos de construcción de ella deben ser compatibles con las características del paisaje intervenido. Caso contrario generará mayores costos de mantenimiento.

O sea, expresada en el contexto de la problemática del desarrollo, la tecnología seleccionada deberá:

- a) ser compatible con la particular dotación de recursos naturales;
- b) estar relacionada con los recursos naturales que integran la oferta de los ecosistemas intervenidos;
- c) ser la adecuada para concretar un grado de artificialización de los ecosistemas, coherente con los objetivos del desarrollo;

---

12) Hacia otro desarrollo. Una perspectiva ambiental. Ob. Cit.



- d) no rebasar la capacidad de carga de los lugares donde se implante la industria;
- e) posibilitar la participación de la población en la determinación de las alternativas;
- h) tener en cuenta, como condición necesaria, la racionalidad de los sujetos sociales que la utilizan.

## 2. ANEXOS

### ANEXO 1. EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD DE HABITANTES EN PUEBLOS DE MENOS DE 6.000 PERSONAS

Población en cantidades absolutas, sin tener en cuenta la pérdida de población resultante del crecimiento vegetativo. A título de ejemplo se agrega lo ocurrido en algunos pueblos de hasta 10.000 habitantes, así como en algunas concentraciones mayores.

**Población en cantidades absolutas, sin tener en cuenta la pérdida de la población resultante del crecimiento vegetativo**

Provincias, pueblos y partidos	Año 1960 (hab.)	Año 1970 (hab.)	Año 1980 (hab.)	Año 1991 (hab.)	Año 2001 (hab.)
<b>Buenos Aires / pueblos</b>					
Indio Rico	1951	1385	1212	1125	(a)
Pasteur	1951	1252	1791	1917	(a)
Germania	1577	1247	1320	1374	(a)
Pipinas	1411	1226	880	972	(a)
Berutti	1364	1215	1119	851	(a)
Salazar	1568	1200	1631	1412	(a)
Patricios	1902	1159	979	816	(a)
French	1424	1109	782	763	(a)
Inés Indart	1378	1082	1200	1008	(a)
Bordenave	1414	1080	1946	855	(a)
Pedernales	1902	1071	1208	1252	(a)
Mechongué	1801	1064	1178	1415	(a)
El Socorro	1857	1037	1328	1222	(a)
Morse	1277	1306	1096	1106	(a)
Del Carril	1717	1029	1047	1144	(a)
Las Carabelas	1239	1029	1046	1052	(a)
Bunge	1628	1028	1196	1310	(a)
Cacharí	3135	3028	2841	3074	2989
Torres	2699	2445	2360	1306	(a)
Dudignac	2524	2377	2124	2506	2489

Villa Iris	2640	2135	1187	2047	(a)
Orense	2841	2099	2340	2188	2156
Oriente	2357	1954	2064	2107	(a)
Santa Lucía	2791	1817	2038	2141	2343
Fco. Madero	1873	1596	1631	1412	(a)
J. A. Gisasola	1967	1447	1075	967	(a)
María Ignacia	3023	1446	2033	1857	(a)
Mechita	2042	1391	2085	2025	(a)
Cnel. M. de Hoz	-	-	5941	838	(a)

### Buenos Aires / partidos

Adolfo Alsina	-	-	-	18077	15956
G. Chávez	-	-	-	12747	11967
Alberti	-	-	-	10627	10322
Ayacucho	-	-	-	19634	19550
Benito Juárez	-	-	-	20350	19369
Carlos Tejedor	-	-	-	12229	11465
Cnel. Borrego	-	-	-	17741	16469
Gral. Arenales	-	-	-	15102	14832
Gral. Guido	-	-	-	2857	2762
Gral. Pinto	-	-	-	11610	11205
Gral. Viamonte	-	-	-	17744	17610
H. Irigoyen	-	-	-	9038	8774
L. N. Alem	-	-	-	16553	16294
Lobería	-	-	-	17647	16904
Puán	-	-	-	17617	16952
San Cayetano	-	-	-	8687	8119

### Córdoba

Guatimozín	2801	2389	2620	2577	2526
Dumesnil	1791	1408	2341	2031	(a)
L. V. Mansilla	1175	1089	757	823	(a)
Cnel. Baigorria	1567	1072	1056	1149	
Reducción	1731	1060	1296	1434	
Altos de Chipion	1917	1011	1146	1228	
Las Tapias				1374	1306
Ucacha				4777	4751

Noetinger				4207	4026
Inrville				3815	3750
Guatimozín				2577	2525
H. Renancó				8682	8640

### Chaco / pueblos

Charadal	1872	1552	1706	1143	(a)
Samuhu	1497	1151		1144	(a)
Puerto Bermejo	1646	1114	1550	1461	(a)

### Chaco / departamentos

2 de Abril				7522	7435
Sta. M. de Oro				12264	10466
Maipú				24933	24740
O' Higgins				20661	19203

### Chubut / pueblos

Diadema Arg.	1139	1027	1093	1106	
--------------	------	------	------	------	--

### Chubut / departamentos

Gastre				1900	1510
Languiñeo				3321	2957
Paso de Indios				1883	1836

### Jujuy / pueblos

El Aguilar				6168	3151
El Talar				2703	2697

### Jujuy / departamentos

Humahuaca				18183	16778
Rinconada				3076	2300
Santa Catalina				3176	3136

### La Pampa / departamentos

Hucal				7938	7827
Lihuel Calel				592	549
Limay Mahuida				586	472

Quemú Quemú	8723	8720
Trenes	5470	5317
Guatraché	9425	9306

#### **Mendoza / pueblos**

Monte Comán	3915	3679
-------------	------	------

#### **Neuquén / departamentos**

Collón Curá	7865	4392
-------------	------	------

#### **Río Negro/ pueblos**

Cinco Saltos	18931	17724
Catriel	15796	14727
Sierra Grande	11192	6768

#### **Río Negro/ departamentos**

Norquinco	2356	2077
Valcheta	5091	4967
San Antonio	24216	23905

#### **Santa Fe/ pueblos**

San Cristóbal	13991	13620
Sastre	5165	5103
M. Paz	3554	3431
Moisés Ville	2483	2435
Villa Mugueta	2295	2233
La Gallareta	2229	2083

(a) En la información publicada sobre los resultados del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001, no figuran desagregados estos pueblos rurales, pero nada lleva a suponer que se revirtió la tendencia hacia la pérdida de población, tanto en términos absolutos como relativos (no retención de una cantidad equivalente al crecimiento vegetativo intercensal).

Fuente: elaborado en base a información de los Censos Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y de Población y Viviendas de los otros años mencionados en el cuadro.

## ANEXO 2. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN

### Cuadro 2.1

Argentina. Total País: población, volumen y variación intercensal  
(variación en términos absolutos y relativos)

Años	Habitantes (total)	Variación	
		Absoluta	Relativa (%)
1869	1.830.214	2.214.697	121,0
1895	4.044.911	2.214.697	121,0
1914	7.903.662	3.858.751	95,4
1947	15.893.827	7.990.165	101,1
1960	20.013.793	4.119.966	25,9
1970	23.364.431	3.350.638	16,7
1980	27.949.480	4.585.049	19,6
1991	32.615.528	4.666.048	16,7
2001	36.223.947	3.608.419	11,1

### Cuadro 2.2

Argentina. Total País: participación (%) en el total de la población del Mercosur

Años	1950	1960	1970	1980	1990	2000
(%)	15,2	13,9	12,5	11,7	11,1	10,5

### Cuadro 2.3

#### Argentina. Evolución de la población rural y total (a) (en miles de habitantes).

Censos 1960, 1970, 1980, 1991 y 2001

Años	1960	1970	1980	1991	2001
Población rural (1)	5.252,2	4.910,5	4.754,6	4.179,4	3.871,0
Población total (2)	20.013,8	23.364,4	27.949,5	32.608,7	36.223,9
Relación % (1) / (2)	26,2	21,0	17,0	12,8	10,7

(a) La que se encuentra en núcleos humanos de menos de 2.000 habitantes.

(1) Incluye la población que vive en explotaciones agrícolas y la población dispersa en el medio rural.

(2) Total de población a nivel de país, en miles de habitantes

Fuente: INDEC. 1960, 1970, 1980 y 1991 Censos Nacionales de Población y Vivienda; 2001 Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas.

### Cuadro 2.4

#### Argentina. Distribución de la población por regiones, en los años 1947, 1991 y 2001

Región	Pob. por reg. (%)	Pob. por reg.
<b>Metropolitana (GBA)</b>		
Año 1947	29,7	4.722.389
Año 1991	33,5	10.918.027
Año 2001	31,6	11.453.725
<b>Pampeana</b>		
Año 1947	42,1	6.690.340
Año 1991	35,2	11.487.708
Año 2001	34,9	12.647.970
<b>Noroeste</b>		
Año 1947	11,2	1.788.329
Año 1991	11,3	3.677.538
Año 2001	12,3	4.457.398

## Nordeste

Año 1947	8,3	1.316.204
Año 1991	8,7	2.822.599
Año 2001	9,3	3.361.892

## Cuyo

Año 1947	6,4	1.015.006
Año 1991	6,8	2.227.654
Año 2001	7,1	2.565.579

## Patagonia

Año 1947	2,3	361.567
Año 1991	4,5	1.482.002
Año 2001	4,8	1.737.383

Fuente: INDEC (Censos Nacional de Población y Viviendas 1947 y 1991; y de Población, Hogares y Viviendas 2001).

## Cuadro 2.5

### Argentina. Población en los principales centros urbanos (1991 y 2001)

Centros urbanos	Pob. año 1991 (en miles)	Porcentaje sobre total población urbana	Pob. año 2001 (en miles)
Gran Buenos Aires	11.256	39,6	12.045,9
Gran Córdoba	1.198	4,2	1.368,1
Gran Rosario	1.096	3,9	1.159,0
Gran Mendoza	774	2,7	846,9
Gran La Plata	640	2,2	681,8
Gran Tucumán	622	2,2	736,0
Gran Mar del Plata	520	1,8	541,9
<b>Subtotal</b>	<b>16.105</b>	<b>56,6</b>	<b>17.379,6</b>
Otros centros urb. de más de 100.000 habitantes	4.086	14,4	4.259,7
<b>Total</b>	<b>20.191</b>	<b>71,0</b>	<b>36.223,9</b>

Fuente: INDEC (Censos Nacional de Población y Viviendas 1991 y 2001)



**Cuadro 2.6****Argentina. Población rural - urbana. Total del País y de provincias**

<b>País/ prov/ años</b>	<b>Total pob. urb.</b>	<b>Total pob. rural</b>	<b>Total rural agrup.</b>	<b>Total rural disp.</b>	<b>Total población</b>
<b>Argentina</b>					
Año 1991	28.436.110	4.179.418	1.118.092	3.061.326	32.615.528
Año 2001	32.352.909	3.871.038	1.232.226	2.638.812	36.223.947
Diferencias	3.916.799	(308.380)	114.134	(422.514)	3.608.419
<b>Buenos Aires</b>					
Año 1991	11.986.709	608.265	181.185	427.080	12.594.974
Año 2001	13.297.529	521.148	205.002	316.146	13.818.677
Diferencias	1.310.820	(87.117)	23.817	(110.934)	1.223.703
<b>Catamarca</b>					
Año 1991	184.483	79.751	52.621	27.130	264.234
Año 2001	247.001	86.660	58.783	27.877	333.661
Diferencias	62.518	6.909	6.162	747	69.427
<b>Ciudad Bs. As.</b>					
Año 1991	2.965.403	-	-	-	0
Año 2001	2.768.772	-	-	-	0
<b>Córdoba</b>					
Año 1991	2.380.024	386.659	147.550	239.109	2.766.683
Año 2001	2.718.369	343.242	158.073	185.169	3.061.611
Diferencias	338.345	(43.417)	10.523	(53.940)	294.928
<b>Corrientes</b>					
Año 1991	589.853	205.741	31.441	174.300	795.594
Año 2001	737.905	191.331	31.188	110.143	929.236
Diferencias	148.052	(14.410)	(253)	(64.157)	133.642

**Chaco**

Año 1991	575.913	263.764	31.493	232.271	839.677
Año 2001	780.440	202.647	39.055	163.592	983.087
Diferencias	204.527	(61.117)	7.562	(68.679)	143.410

**Chubut**

Año 1991	313.692	43.497	21.205	22.292	357.189
Año 2001	370.011	43.229	23.710	19.519	413.240
Diferencias	56.319	(268)	2.505	(2.773)	56.051

**Entre Ríos**

Año 1991	791.685	228.572	49.531	179.041	1.020.257
Año 2001	951.796	205.003	57.558	147.445	1.156.799
Diferencias	160.111	(23.569)	8.027	(31.596)	136.542

**Formosa**

Año 1991	270.061	128.352	18.514	109.838	398.413
Año 2001	375.153	110.547	18.320	92.227	485.700
Diferencias	105.092	(17.805)	(194)	(17.611)	87.287

**Jujuy**

Año 1991	418.153	94.176	30.794	63.382	512.329
Año 2001	521.561	89.923	34.872	55.051	611.484
Diferencias	103.408	(4.253)	4.078	(8.331)	99.155

**La Pampa**

Año 1991	192.871	67.125	37.143	29.982	259.996
Año 2001	242.483	55.977	34.588	21.389	298.460
Diferencias	49.612	(11.148)	(2.555)	(8.593)	38.464

**La Rioja**

Año 1991	167.142	53.587	34.247	19.340	220.729
Año 2001	241.289	48.531	30.382	18.149	289.820
Diferencias	74.147	(5.056)	(3.865)	(1.191)	69.091

**Mendoza**

Año 1991	1.099.526	312.955	41.053	271.902	1.412.481
Año 2001	1.243.863	332.722	56.363	276.359	1.576.585
Diferencias	144.337	19.767	15.310	4.457	164.104

**Misiones**

Año 1991	493.417	295.498	44.369	251.129	788.915
Año 2001	672.951	290.918	42.603	248.315	963.869
Diferencias	179.534	(4.580)	(1.766)	(2.814)	174.954

**Neuquén**

Año 1991	335.553	53.280	15.985	37.295	388.833
Año 2001	419.350	53.695	18.220	35.745	473.045
Diferencias	83.797	415	2.235	(1.550)	84.212

**Río Negro**

Año 1991	405.010	101.762	36.043	65.719	506.772
Año 2001	466.253	86.424	36.664	49.760	552.677
Diferencias	61.243	(15.338)	621	(15.959)	45.905

**Salta**

Año 1991	684.101	182.052	46.551	135.501	866.153
Año 2001	898.402	181.020	60.390	120.630	1.079.422
Diferencias	214.301	(1.032)	13.839	(14.871)	213.269

**San Juan**

Año 1991	424.416	44.663	17.661	27.002	469.079
Año 2001	528.267	93.827	37.212	56.615	622.094
Diferencias	103.851	49.164	19.551	29.613	153.015

**San Luis**

Año 1991	232.400	54.058	22.880	31.178	286.458
Año 2001	320.006	46.894	24.472	22.422	366.900
Diferencias	87.606	(7.164)	1.592	(8.756)	80.442

**Santa Cruz**

Año 1991	146.076	13.763	6.866	6.897	159.839
Año 2001	189.577	7.614	2.945	4.669	197.191
Diferencias	43.501	(6.149)	(3.921)	(2.228)	37.352

**Santa Fe**

Año 1991	2.429.291	369.131	150.302	218.829	2.798.422
Año 2001	2.672.908	324.468	151.314	173.154	2.997.376
Diferencias	243.617	(44.663)	1.012	(45.675)	198.954

**Santiago del Estero**

Año 1991	407.820	264.168	59.953	204.215	671.988
Año 2001	530.608	275.739	65.514	210.825	806.347
Diferencias	122.788	11.571	5.561	6.610	134.359

**Tucumán**

Año 1991	875.208	266.897	37.173	229.724	1.142.105
Año 2001	1.060.424	276.240	43.734	232.506	1.336.664
Diferencias	185.216	9.343	6.561	2.782	194.559

**Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur**

Año 1991	67.303	2.066	491	1.575	69.369
Año 2001	97.991	2.969	1.264	1.705	100.960
Diferencias	30.688	903	773	130	31.591

### **ANEXO 3. EVOLUCIÓN DE LA MANO DE OBRA OCUPADA EN EL SECTOR AGROPECUARIO Y DE LOS TOTALES DE EAP Y SUPERFICIE CENSADA**

**Cuadro 3.1**

**Argentina. Evolución de la mano de obra ocupada; de los totales de EAP y de la superficie total censada (en miles de hectáreas)**

<b>Años</b>	<b>1908</b>	<b>1914 (1)</b>	<b>1937</b>	<b>1947 (2)</b>	<b>1960 (3)</b>	<b>1969</b>	<b>1988</b>
Personas	2.283.471	1.983.373	2.635.585	2.448.747	1.468.277	1.802.158	1.032.215
EAP (Nº)	s/i	275.450	470.736	471.389	471.724	538.430	378.357
Sup. total	s/i	150.204,2	162.035,0	158.342,0	165.099,6	210.855,8	177.437

Mientras que los resultados del CNA 2002 informaron las cantidades siguientes:

- Personas 1.233.589
- EAP Nº 333.533 (297.425 con límites definidos)
- Superficie total 174.808.564 hectáreas

Notas: los datos censales no siempre son comparables entre sí debido, por ejemplo, a) la terminología usada; b) formulación de las preguntas; c) fechas de implementación censal; d) diferencias en el registro del total de la población que trabaja. Así, en 1960 solo se censó a los trabajadores que se desempeñaron en la explotación durante la semana anterior a la realización del censo; e) falta de uniformidad en los períodos censales. Cabe señalar que la superficie censada en el año 1969 computó superficie usada en segunda siembra, razón por la cual la superficie total está sobreestimada.

(1) El Censo Nacional del año 1914 es el primero en registrar el número de personas que trabajan en las EAP.

(2) Estimaciones por ausencia de información. No se incluyó el CNA del año 1952 por cuando resulta imposible la comparación de los datos consignados en éste, por los criterios aplicados.

(3) Exceptuando este año, en los anteriores no se incluye la mano de obra familiar que recibe remuneración en la EAP, así como tampoco los trabajadores transitorios que trabajan lapsos cortos. Por otra parte se estima que la cantidad de trabajadores transitorios se encuentra subestimada en alrededor de 248.000 personas.

Hasta fines de los años '10 del siglo XX, la mano de obra contratada para la cosecha de los productos de la agricultura provenía de migraciones golondrinas de trabajadores del sur europeo, pero a partir de los años '20 la migración declinó debido al proceso de mecanización creciente.

Fuentes: INDEC, Censos Nacional Agropecuarios; Consejo Nacional de Desarrollo/Presidencia de la Nación. La Mano de Obra en el Sector Agropecuario. Ing. Agr. Guillermo Gallo Mendoza-Profesora Nidia Silvia Tadeo. Sector Proyectos Especiales, octubre de 1964, Buenos Aires.

### Cuadro 3.2

#### Argentina. Evolución de la proporción (%) de la población ocupada en el sector agropecuario respecto a la población total ocupada

Provincias	Año 1960	Año 1970	Año 1991	Año 2001
Total País				8,2
Buenos Aires	11,6	8,1	s/I	4,4
Catamarca	26,0	29,4	20,8	9,4
Córdoba	21,9	18,0	9,5	9,2
Corrientes	39,0	31,6	24,0	15,6
Chaco	40,9	40,6	17,9	18,3
Chubut	25,7	20,5	7,2	7,3
Entre Ríos	30,0	27,7	16,8	14,3
Formosa	45,2	43,8	22,2	18,1
Jujuy	33,0	22,3	17,2	14,7
La Pampa	39,0	35,3	17,5	17,4
La Rioja	21,3	28,9	15,3	7,0
Mendoza	30,0	26,7	12,9	15,1
Misiones	47,1	46,9	26,0	27,7
Neuquén	28,3	24,0	14,5	6,5
Río Negro	37,8	s/I	12,3	14,8
Salta	28,8	29,0	11,8	13,9
San Juan	34,1	32,0	12,7	16,4
San Luis	22,2	26,5	11,4	10,9
Santa Cruz	25,3	31,7	5,9	4,0
Santa Fe	20,7	18,3	9,1	9,1
Santiago del Estero	28,9	36,9	22,6	18,3
Tierra del Fuego	21,2	15,6	1,9	1,8
Tucumán	29,5	27,0	s/I	10,3

Fuente: Elaborado en base a datos del INDEC.

## ANEXO 4. EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE CULTIVADA

Cuadro 4.1

Argentina. Sup.cultivada con cereales y oleaginosos. Campañas agrícolas 1980/81-2008/09

Años	Cereal.(*) sup. sembrada (en miles de ha)	Oleag. (**) sup. sembrada (en miles de ha)	Total sup. sembrada (en miles de ha)
1980/81	16.920,7	4.300,4	21.220,1
1981/82	16.786,1	4.804,7	21.590,8
1982/83	17.633,7	5.330,8	22.964,5
1983/84	16.997,3	6.016,1	23.013,4
1984/85	15.211,6	6.459,1	21.670,7
1985/86	14.056,5	7.420,0	21.476,5
1986/87	12.608,3	6.596,2	19.204,5
1987/88	11.821,4	7.410,5	19.231,9
1988/89	11.104,2	7.732,2	18.836,4
1989/90	11.656,8	8.666,1	20.322,9
1990/91	11.931,9	8.126,5	20.068,4
1991/92	11.513,4	8.358,5	19.871,9
1992/93	11.347,0	7.876,2	19.191,0
1993/94	11.310,5	8.332,3	19.642,8
1994/95	11.860,9	9.369,9	21.230,8
1995/96	11.949,0	9.870,9	21.819,9
1996/97	15.337,7	10.232,8	25.570,5
1997/98	13.516,3	11.238,3	24.754,6
1998/99	12.519,4	13.100,2	25.619,6
1999/00	13.457,1	12.708,8	26.165,9
2000/01	13.330,8	12.988,3	26.319,1
2001/02	13.163,6	13.967,0	27.130,6
2002/03	12.218,8	15.186,7	27.405,5
2003/04	11.911,6	16.622,5	28.534,1
2004/05	12.415,4	16.680,4	29.095,8
2005/06	10.759,1	17.877,8	28.636,9
2006/07	11.519,0	18.866,0	30.385,0
2007/08	13.010,7	19.511,7	32.522,4
2008/09	11.143,8	20.423,5	31.567,3

Fuente: Dirección de Coordinación de Delegaciones - SAGPyA. 09/04/2007.

(\*) Cereales: incluye alpiste, arroz, avena, cebada cervecera, cebada forrajera, centeno, maíz, mijo, sorgo granífero y trigo. Las superficies sembradas con avena, centeno, maíz y sorgo granífero incluyen las destinadas a cosecha y las usadas en pastoreo directo o para cosecha de forraje.

(\*\*) Oleaginosos: incluye cártamo, colza, girasol, lino, maní y soja.

Nota. a) por lo señalado en la observación (\*) anterior, en general, la superficie sembrada con cereales incluye alrededor de 85 % de la superficie implantada anualmente con especies forrajeras.

Como puede observarse, es muy evidente que primero operó un sostenido proceso de sustitución de cultivos de cereales por oleaginosos, fundamentalmente por soja, y que luego la demanda de superficie para continuar con la expansión de la superficie cultivada con ésta fue y continúa siendo satisfecha con el cambio de uso de suelos, sea de ganadería o de forestal, a agricultura.

#### Cuadro 4.2

##### Argentina. Superficie cultivada con cereales, granos oleaginosos y forrajeras

Años	Superficie cultivada cereal. + oleag.(ha) (1)	Superficie cultivada forrajeras (ha) (2)	Superficie total del conjunto (ha) (1)+(2)=(3)
1988	14.811.473	15.503.290	30.314.763
2000/01	22.576.500	13.616.600	36.193.100
2008/09	31.567.300	s/i	-

Nota: Cabe señalar que las 30,3 mill de ha cultivadas con cereales, oleaginosas y forrajeras constituyeron en 1988 casi 91,6% del total de la superficie implantada en el período de referencia censal.

Fuentes: Censo Nacional Agropecuario 1988 y ENA 2001, INDEC.



### Cuadro 4.3

#### Argentina. Granos: evolución de la superficie sembrada

Promedio anual en los últimos cinco quinquenios, entre los años agrícolas 1986/87 y 2009/10, inclusive. En hectáreas.

Granos	1986/87 1990/91	1991/92 1995/96	1996/97 2000/01	2001/02 2005/06	2005/06 2009/10
Alpiste	52.600	25.718	24.048	15.950	11.100
Arroz	107.216	166.274	223.871	153.862	189.676
Avena	1.847.000	1.995.450	1.771.353	1.305.296	1.034.953
Cártamo	(*)15.233	(**)19.500	32.380	32.390	63.948
Cebada c	131.940	208.590	249.585	283.493	437.288
Cebada f	106.600	42.526	21.594	22.801	32.382
Centeno	583.740	447.681	377.420	307.774	202.044
Colza	s/i	19.381	(***)4.080	10.357	17.019
Girasol	2.298.570	2.707.663	3.287.614	2.100.328	2.147.223
Lino	637.580	229.346	81.561	29.352	28.304
Maíz	2.678.020	2.960.490	3.664.341	3.145.742	3.635.005
Maní	191.080	158.222	308.732	187.009	220.814
Mijo	116.600	84.920	97.464	42.640	32.911
Soja	4.569.920	5.630.909	8.340.116	13.707.453	16.902.843
Sorgo	916.780	719.204	824.297	584.862	788.817
Trigo	5.284.040	4.963.310	6.379.306	6.233.862	5.026.098
<b>Total</b>	<b>19.536.919</b>	<b>20.379.184</b>	<b>25.690.762</b>	<b>28.163.171</b>	<b>30.770.425</b>

(\*) Promedio anual del lapso 86/87-88/89; (\*\*) Promedio anual del lapso 92/93-95/96; (\*\*\*)

Promedio anual del lapso 97/98-2000/01. Fuente: elaborado en base a los datos de la Dirección de Información y Sistemas/ SAGPyA.

#### Cuadro 4.4

Argentina. Cereales y oleaginosos: promedio anual de las superficie sembrada y cosechada, producción y rendimiento correspondiente al quinquenio 2001/02-2005/06 y rendimiento promedio en el quinquenio 2005/06-2009/10

Cereales y oleaginosos	Superficie sembr.(ha)	Superficie Cosech.(ha)	Producción (toneladas)	Rendimiento (kg/ha) 01/02-05/06	Rendimiento (kg/ha) 05/06-09/10
Alpiste	15.950	15.763	16.708	1.060	979
Arroz	153.862	150.606	926.219	6.150	6.588
Avena	1.305.296	263.035	445.453	1.694	1.642
Cártamo	32.390	30.990	24.672	796	782
Cebada c	283.493	271.207	749.750	2.764	3.145
Cebada f	22.801	3.664	6.124	1.671	1.625
Centeno	307.774	50.043	65.458	1.308	1.314
Colza	10.357	9.685	13.649	1.409	1.515
Girasol	2.100.328	2.058.429	3.635.639	1.766	1.597
Lino	29.352	29.202	29.182	999	1.208
Maíz	3.145.742	2.462.437	15.927.109	6.468	6.738
Maní	187.009	184.153	333.575	1.811	2.577
Mijo	42.640	10.585	18.618	1.759	s/i
Soja	13.707.453	13.452.883	35.032.481	2.604	2.645
Sorgo	584.862	521.012	2.583.815	4.959	4.625
Trigo	6.233.862	5.980.256	14.275.797	2.387	2.544
<b>Total</b>	<b>28.163.171</b>	<b>25.493.950</b>	<b>74.084.249</b>	<b>2.906</b>	

Nota: Los cereales incluidos en este análisis son los siguientes: alpiste, avena, cebada cervecera, cebada forrajera, centeno, maíz, mijo, sorgo granífero y trigo; o sea que incluye también las superficies sembradas para uso pecuario. Las oleaginosas abarcan: cártamo, colza, girasol, lino, maní y soja.

Fuente: Elaborado en base a los datos de la Dirección de Información y Sistemas/MAGyP.

## ANEXO 5. EVOLUCIÓN DE LAS EXISTENCIAS PECUARIAS

Cuadro N° 5.1

Argentina. Evolución de las existencias pecuarias a nivel de nación y provincia, entre los años 1988 y 2002

Provincia	Especies	Año / cantidad de cabezas				
		CNA 1988	ENA 1994	ENA 2000	CNA 2002	ENA 2005
Total País	Bovinos	47.075.156	53.156.954	48.686.400	48.063.368	46.812,100
	Ovinos (t)	22.408.683	16.922.570	13.561.600	12.395.839	12.468,600
	Caprinos (t)	3.710.065	3.977.950	3.490.200	4.021.917	s/i
	Porcinos (t)	3.341.652	-	-	2.120.917	s/i
Buenos Aires	Bovinos	16.837.787	19.389.361	17.889.300	16.443.433	16.597,800
	Ovinos	4.527.969	2.677.765	1.741.200	1.420.379	1.041,700
	Caprinos	4.889	-	-	17.415	-
	Porcinos	861.392	-	-	510.981	-
Catamarca	Bovinos	246.470	193.554	204.900	225.438	s/i
	Ovinos	89.926	83.519	70.300	82.899	s/i
	Caprinos	162.025	164.246	156.600	203.701	-
	Porcinos	16.343	-	-	11.451	-
Córdoba	Bovinos	7.120.478	7.644.032	6.154.900	6.142.720	5.201,700
	Ovinos	275.338	315.563	256.200	151.331	s/i
	Caprinos	193.723	-	-	176.465	-
	Porcinos	1.060.904	-	-	461.680	-
Corrientes	Bovinos	3.588.546	3.853.430	3.629.900	3.530.566	3.714,600
	Ovinos	1.728.395	1.200.483	1.072.700	867.962	901,100
	Caprinos	4.912	-	-	9.223	-
	Porcinos	22.984	-	-	25.978	-
Chaco	Bovinos	1.511.162	2.429.978	2.305.000	1.977.119	2.068.000
	Ovinos	76.537	72.644	139.200	108.614	s/i
	Caprinos	112.477	283.333	259.200	236.739	-
	Porcinos	98.940	-	-	107.606	-
Chubut	Bovinos	124.509	133.783	130.100	129.966	154.400
	Ovinos	5.212.414	4.646.776	4.016.600	3.868.997	4.460.000
	Caprinos	138.327	107.914	96.000	102.880	-
	Porcinos	10.903	-	-	3.161	-

Entre Ríos	Bovinos	3.832.166	4.175.103	3.807.100	3.791.157	3.489.500
	Ovinos	764.498	511.098	349.900	351.751	301.900
	Caprinos	5.348	-	-	8.647	-
	Porcinos	71.112	-	-	58.389	-
Formosa	Bovinos	1.168.489	1.243.398	1.060.300	1.333.806	1.400.700
	Ovinos	69.417	73.867	75.700	82.367	s/i
	Caprinos	84.519	212.561	164.000	147.491	-
	Porcinos	66.416	-	-	89.023	-
Jujuy	Bovinos	83.068	89.290	95.600	86.416	s/i
	Ovinos	601.297	571.975	532.300	452.885	497.000
	Caprinos	139.273	185.645	178.000	153.773	-
	Porcinos	9.069	-	-	9.771	-
La Pampa	Bovinos	3.052.312	3.459.959	3.170.200	3.680.955	3.740.200
	Ovinos	474.077	385.240	252.300	203.764	217.400
	Caprinos	78.853	71.638	-	140.660	-
	Porcinos	134.178	-	-	64.191	-
La Rioja	Bovinos	180.477	278.521	195.500	253.476	s/i
	Ovinos	23.339	14.902	21.100	21.710	s/i
	Caprinos	125.851	144.447	111.800	223.873	-
	Porcinos	6.776	-	-	19.032	-
Mendoza	Bovinos	276.028	314.180	246.200	333.149	s/i
	Ovinos	108.772	49.207	28.000	68.099	s/i
	Caprinos	616.572	667.669	477.900	655.790	-
	Porcinos	36.593	-	-	10.264	-
Misiones	Bovinos	221.502	254.032	290.300	343.155	s/i
	Ovinos	3.830	2.411	-	7.057	s/i
	Caprinos	1.516	-	-	2.264	-
	Porcinos	121.437	-	-	133.784	-
Neuquén	Bovinos	173.466	168.505	157.900	145.271	161.300
	Ovinos	460.976	309.237	244.500	167.556	138.200
	Caprinos	820.547	723.342	617.000	675.866	-
	Porcinos	9.334	-	-	4.502	-
Río Negro	Bovinos	442.520	459.506	464.800	534.114	652.000
	Ovinos	2.639.626	2.038.628	1.729.600	1.412.662	1.772.300
	Caprinos	295.181	209.666	141.700	173.412	-
	Porcinos	20.315	-	-	8.784	-
Salta	Bovinos	426.883	441.158	421.400	488.179	s/i
	Ovinos	184.197	181.531	147.500	160.671	s/i
	Caprinos	192.167	224.434	256.700	197.377	-
	Porcinos	48.460	-	-	42.923	-

San Juan	Bovinos	40.416	40.944	26.300	40.434	s/i
	Ovinos	26.828	21.758	14.400	8.605	s/i
	Caprinos	82.571	63.400	54.600	73.638	-
	Porcinos	18.770	-	-	5.867	-
Santa Cruz	Bovinos	32.188	37.579	45.100	54.669	51.600
	Ovinos	4.094.658	2.829.849	1.978.200	2.161.536	2.607.000
	Caprinos	1.321	-	-	1.435	-
	Porcinos	1.645	-	-	391	-
Santa Fe	Bovinos	5.702.185	6.403.586	6.225.900	6.047.443	6.159.800
	Ovinos	35.954	73.862	93.300	30.816	s/i
	Caprinos	11.231	57.763	-	20.286	-
	Porcinos	557.610	-	-	409.884	-
S. del Estero	Bovinos	753.012	764.281	817.700	1.023.600	973.800
	Ovinos	215.448	174.200	196.900	174.141	s/i
	Caprinos	496.713	547.955	482.100	698.918	-
	Porcinos	97.035	-	-	115.428	-
Tucumán	Bovinos	151.099	147.413	124.600	101.499	s/i
	Ovinos	26.253	18.055	27.600	20.234	s/i
	Caprinos	19.290	19.648	25.000	15.236	-
	Porcinos	41.494	-	-	12.120	-
T. del Fuego	Bovinos	18.343	25.182	23.100	28.354	-
	Ovinos	660.758	582.633	496.100	522.288	532.000
	Caprinos	-	-	-	0	-
	Porcinos	1.783	-	-	404	-
Resto del País	1.177.200					

(1) En el conjunto del resto de provincias, la evolución global de las existencias caprinas fue la siguiente:

Existencias	ENA 1994	ENA 2000
Caprinos resto del País	188.933	334.400

Fuentes: Elaboración en base a información publicada por el INDEC. Censo Nacional Agropecuario 1988. Resultados generales, características básicas. Total del País. N° 26. Agosto de 1992, Buenos Aires, Argentina. Encuesta Nacional Agropecuaria de los años 1994 y 2000. Censo Nacional Agropecuario 2002. Total del País y provincias por departamento: resultados provisionales. CNA, Serie 1, Resultados generales N° 1.1. Buenos Aires, INDEC 2003.

## ANEXO 6. EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD DE EAP

**Cuadro 6.1**

**Argentina. Variación de cantidad de EAP entre los censos de 1969 y 1988**

**(EAP con límites definidos)**

Provincia	Censo Nacional Agropecuario		Reducción de EAP
	1969	1988	
Buenos Aires	113.774	75.479	-38.295
Catamarca	10.401	6.988	-3.413
Córdoba	57.828	40.061	-17.767
Corrientes	25.855	22.070	-3.785
Chaco	26.460	17.595	-8.865
Chubut	5.354	3.484	-1.870
Entre Ríos	37.868	27.134	-10.734
Formosa	13.138	9.582	-3.556
Jujuy	8.742	4.286	-4.456
La Pampa	10.690	8.632	-2.058
La Rioja	10.060	5.374	-4.686
Mendoza	33.667	33.249	-418
Misiones	29.068	27.517	-1.551
Neuquén	4.624	2.530	-2.094
Río Negro	10.242	7.709	-2.533
Salta	9.254	4.798	-4.456
San Juan	14.522	10.300	-4.222
San Luis	8.406	5.974	-2.432
Santa Cruz	1.471	1.102	-369
Santa Fe	56.374	36.884	-19.490
Santiago del Estero	30.416	11.532	-18.884
Tierra del Fuego	112	79	-33
Tucumán	20.104	15.998	-4.106
Total (con límites definidos)	538.430	378.357	-160.073

Fuente: Censos nacionales agropecuarios de los años 1969 y 1988.

## Cuadro 6.2

### Argentina. Variación de cantidad de EAP entre los censos de 1988 y 2002

(EAP con límites definidos)

Escala de extensión (ha)	Dif. en cantidad EAP 2002 – 1988	Dif. en superficie (ha) 2002 – 1988	Superficie media EAP en 1988 (ha)	Superficie media EAP en 2002 (ha)
Total	(a) (80 932)	(b) (2 628 834)	468,90	587,74
Hasta 10	(25 116)	(111 272)	4,45	4,46
10,1 a 50	(24 583)	(661 374)	26,97	27,23
50,1 a 200	(25 594)	(2 765 976)	111,23	112,39
200,1 a 500	(7 561)	(2 176 925)	320,07	326,11
500,1 a 1000	340	391 025	704,73	711,79
1000,1 a 2500	1 325	2 259 321	1 584,09	1 593,74
2500,1 a 10000	332	1 068 665	4 945,11	4 884,67
Más de 10000,1	(75)	(623 442)	22 164,29	22 537,05

(a) La cantidad de EAP de hasta 500 ha disminuyó en 82.854 unidades y las de más de 10000, 1 ha en 75 unidades, pero las de más de 500 ha aumentaron en 1.922 unidades, por lo que la desaparición neta de EAP entre 1988 y el 2002 involucró 80.932 unidades, o sea, se trata de una diferencia absoluta. (b) La superficie de las EAP de hasta 500 ha disminuyó en 5.715.547 ha y las de más de 500 ha aumentaron 3.086.714 ha, por lo que la disminución neta de superficie en EAP totalizó 2.628.834 ha. Fuente: INDEC. Resultados del CNA 2002.

**Cabe señalar que también disminuyó en 6.310 la cantidad de EAP sin límites definidos, por lo que la disminución total de EAP entre ambos censos totalizó alrededor de 89.164 unidades.**

En general, la disminución de la cantidad de EAP y superficie en los estratos de hasta 500 hectáreas, acompañadas principalmente por el aumento en el promedio de superficie de las EAP de más de 500 hectáreas, posibilita reafirmar lo sostenido respecto al proceso de concentración de la superficie, como parte del proceso de expansión de los monocultivos y el uso de las denominadas tecnologías de punta, a lo que debe agregarse el sostenido proceso de concentración mediante las figuras de formas “no propietarias” de tenencia (arrendamiento, aparcería, contrato accidental, entre las principales).

En la provincia de Buenos Aires la cantidad de EAP, comprendidas en los estratos según escala de extensión hasta 500 ha, en términos de diferencia absoluta disminuyó en 23.861 unidades (alrededor de 29,5% del total de la disminución de EAP a nivel de país), mientras en Córdoba la disminución, en los términos mencionados, involucró a 14.327 EAP (alrededor de 17,7% de la disminución de EAP a nivel de país) y en Santa Fe la disminución de EAP abarcó a 9.531 EAP (11.8% de la disminución de EAP en el País).

De lo explicitado en el párrafo anterior puede inferirse que la disminución de EAP en el conjunto integrado por las tres provincias mencionadas, constituyó 59% del total de las unidades con límites definidos “desaparecidas” a nivel nacional, y que correspondieron prácticamente en su totalidad a unidades que formaban parte de los conjuntos de los estratos de las EAP de hasta 500 hectáreas.

En los cuadros nº 6.1 y nº 6.2 puede observarse, comparativamente, las cantidades de explotaciones agropecuarias (EAP) y de superficies contenidas en ellas informadas por los censos nacional agropecuario de los años 1969, 1988 (a nivel de provincia) y 2002 a nivel global.

Cabe destacar que la cantidad de productores que abandonaron (**forzados o no**) la actividad agropecuaria es seguramente superior al número de EAP que desaparecieron como tales y a ello debe agregarse la mano de obra transitoria y la permanente, asalariadas, que trabajaban en esas EAP. Esta aseveración está basada en el hecho de que entre los años 1991 y 2001 la “población rural dispersa” disminuyó en alrededor de **423 mil personas**<sup>13</sup> (véase **desagregación a nivel de provincia en el anexo 2, cuadro nº 2.6**), poco más del 61% de ellas está integrada por la población prácticamente expulsada de las explotaciones localizadas en provincias de la región pampeana, principalmente en Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

Respecto a las EAP que en el año 1988 fueron informadas como de “límites indefinidos”, se asumió el supuesto de que las mismas quedaron contenidas en los totales censados en el año 2002. Pero aun en el caso de que una cierta proporción de aquellas hubiera quedado al margen en este último censo, la cantidad de ella no modificaría significativamente el resultado ni las implicancias de la comparación que se presentan en este documento.



En el cuadro nº 5.1 del anexo 5 puede observarse la evolución de las existencias pecuarias, actividad que a nivel de nación ocupa alrededor de 140 millones de hectáreas. También a nivel global, se observa una fuerte disminución de las existencias de ovinos y porcinos, que en el año 2002 constituyeron alrededor de 55,8 % y 62,8% de las respectivas existencias del año 1988, mientras la de caprinos aumentó 6,8% y la de bovinos se mantuvo aproximadamente igual en ambos censos.

En los casos de Buenos Aires y Córdoba, la disminución de la cantidad de EAP y de superficie fue acompañada por la disminución de la “población rural dispersa”, hecho que abarcó, como ya se dijo, a aproximadamente 111 mil y 54 mil personas respectivamente, en cada una de las provincias mencionadas. Estas disminuciones de “población rural dispersa” pueden ser atribuidas a la concentración de la superficie (contrariamente a lo que opinan economistas con visión fragmentaria, suponemos que no interesada, sobre el sector) y producción, basada predominantemente en el aumento de la superficie usada en monocultivos altamente mecanizados, con alta utilización de agroquímicos y bajo requerimiento de mano de obra, disminuyendo las posibilidades de ocupación de la población económicamente activa que vive en el medio rural.

En una visión de corto plazo, este “nuevo modelo agrícola” conlleva un aumento de los rendimientos unitarios, que es el resultado de un conjunto de factores concurrentes, entre los que se encuentra el uso de semilla transgénica, aunque equivocadamente se atribuye solo a éste uso la obtención de dicho incremento, cuando en realidad éste se manifiesta en prácticamente todos los cultivos justamente por ese conjunto de factores, excluyendo en casi todos éstos el uso de semilla transgénica (recuérdese que el uso de ésta ocurre en forma predominante, pero no exclusivamente, en los cultivos de soja y maíz).

El sostenido aumento del uso de agroquímicos, principalmente herbicidas, pesticidas y fertilizantes inorgánicos, genera diversos grados de contaminación con fuertes impactos negativos tanto sobre la biodiversidad en general,

---

13) Cuadro contenido en Modelos Agropecuarios. Ingenieros Agrónomos Guillermo Gallo Mendoza y Lucas Gallo Mendoza, Anexo 2, cuadro 2.6, publicado por el Programa Nacional de Desarrollo Cultural Local.

como sobre los suelos, las aguas y la atmósfera, así como de daños a la salud humana. Estas externalidades negativas no son hoy tenidas en cuenta y seguramente a mediano y largo plazo, según los daños ocasionados, las pérdidas deberán ser asumidas por la sociedad en su conjunto.

**Fundación Patagonia Tercer Milenio**

Av. Rivadavia 2009, Piso 3. Oficina G

CPA C1033AAK • Ciudad Autónoma de Buenos Aires

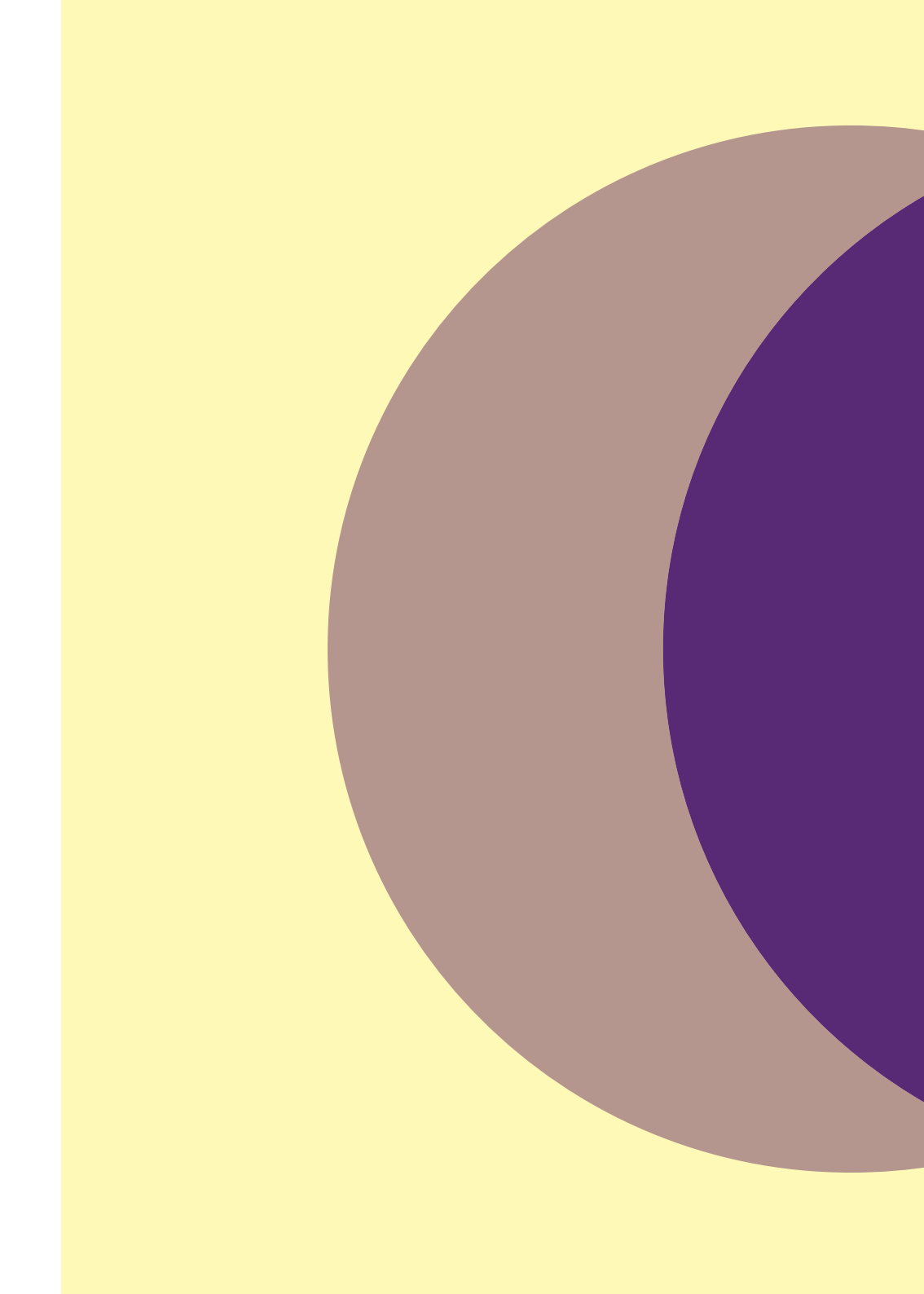
Tel.: 011 4951 7687

Hipólito Yrigoyen 720

CPA 9100 • Trelew

Provincia de Chubut

Personería Jurídica N° 3095 Res. N° 250/07 IGJ-CHUBUT



**– “Seguramente no es conveniente, menos en nuestra forma de gobierno que en otra, que haya grandes propietarios y un montón de hombres pobres alrededor, todos en dependencia de aquellos”**

Dr. Juan José Paso

**– “Enajenándose la tierra, no solo se corre el riesgo de que los grandes propietarios abarcarían todo y establecerían una especie de feudo funesto, yo añadiré que esos grandes propietarios podrían ser extranjeros”**

Dr. Manuel Bonifacio Gallardo

Por ciertas semejanzas con las circunstancias actuales, se destaca lo expresado en sesiones del Congreso Nacional de 1826 por dos de sus miembros.

Los autores del libro sostienen que un cambio sustancial en la estructura agraria es condición necesaria para la concreción de la Justicia Social. Proponen la implementación de políticas activas que podrían contribuir a dicho cambio sustancial, incorporando y reincorporando en el sector a significativas proporciones de la población económicamente activa desocupada y subocupada, y motivando con ello la dinamización de actividades en los otros sectores de la economía, con la consiguiente generación de nuevos empleos.