

## POLARIZACION Y POBREZA EN EL AGRO ARGENTINO

### Reflexiones y propuestas para el desarrollo rural

MABEL MANZANAL\*

#### RESUMEN

*Al igual que en general en América Latina, a mediados de la década de los setenta, se consolida en Argentina una nueva forma de desarrollo dependiente, condicionado por una voluminosa deuda externa que impide elaborar políticas alternativas autónomas. El eficientismo para los sectores productivos, la privatización de los mercados, la promoción de las inversiones externas, la capitalización de la deuda, la superioridad del mercado externo frente al interno, son todas formas diferentes de imponer un nuevo modelo de desarrollo.*

*Mientras tanto el sector agropecuario pampeano (el tradicionalmente exportador) pudo expandirse sostenidamente aún en períodos recesivos para el conjunto de la economía nacional.*

*Al mismo tiempo las producciones tradicionales del sector agropecuario extrapampeano profundizaron su posición marginal dentro de la política nacional, en la medida que las políticas económicas se dirigieron a promover los bienes exportables. Allí, el sector campesino quedó atrapado en la pobreza de las áreas minifundistas y en el mercado de trabajo estacional, mientras un sector empresarial agrícola se beneficiaba con las ventajas de la modernización. Sus desventajas: conflictos sociales, deterioro ambiental, marginación socioeconómica de los productores campesinos, etc., son tan importantes que ameritan la necesidad de modificar la precariedad productiva con que opera el moderno capitalismo agrario, que tiene características financieras más que productivas. Es preciso una redefinición en el papel del Estado, que modifique o reoriente los patrones de acumulación internos derivados de los dominantes a nivel internacional. Lo anterior implica la necesidad de diseñar políticas diferenciadas para los pobres rurales, distinguiéndolas en primer término de la política macroeconómica global.*

## EL GERMEN DE UNA NUEVA DEPENDENCIA

Desde mediados de la década del 70 comienza en la Argentina la génesis de una conformación dependiente de nuevo tipo, y coincidentemente se inicia la crisis económica más duradera de la historia socio-política nacional. Esta concurrencia no es casual; resulta, precisamente, de la interrelación que se operó entre el naciente esquema de división internacional del trabajo y las respuestas y acciones generadas desde el ámbito nacional. Proceso que, por otra parte, no es particular de la Argentina, sino que con distintos matices se operó en toda América Latina.

La transnacionalización del mercado mundial, el surgimiento y la conformación de nuevos bloques de poder —al estilo de la Comunidad Económica Europea, Japón— y la revolución tecnológica y agrícola en los países de mayor desarrollo condujeron a un estrechamiento de las vinculaciones económicas entre las grandes naciones industrializadas. Para los países desarrollados el mantenimiento y profundización de las relaciones norte-norte pasaron a ser más importantes que las relaciones norte-sur. En el proceso de desarrollo capitalista actual las vinculaciones económicas y políticas con el mundo subdesarrollado ocupan un lugar secundario frente a las relaciones entre los países desarrollados.

Este acercamiento entre los países del mundo desarrollado permitió, a su vez, perfeccionar el control ejercido sobre las economías de los países subdesarrollados. Porque el dominio de un desarrollo tecnológico permanentemente innovativo permite una captación más eficiente del mercado de productos agropecuarios y manufacturados. Por ejemplo, los países de la Comunidad Económica Europea han logrado condiciones para competir también en el mercado de producción y distribución de alimentos y materias primas, baluarte tradicional de los países agroexportadores del Tercer Mundo. Desde los países subdesarrollados la respuesta política a esta transformación mundial fue, en general, la apertura y la liberalización de la economía. Lo cual agravó aún

\* Investigadora del CONICET-CEUR y profesora titular de Economía de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

más las dificultades existentes previamente para promover el crecimiento económico y el desarrollo social.

En la Argentina todo este proceso derivó en la conformación de una enorme deuda externa, pública y privada, y, conjunta y paralelamente, en la instalación de un déficit fiscal creciente, de una magnitud sin precedentes y con una fuerte resistencia a retornar a sus niveles anteriores (mediados de la década del '70). Desde el momento en que la política económica se orienta, primordialmente, a afrontar los compromisos internacionales<sup>1</sup> deviene el ajuste macroeconómico. Desde entonces, toda propuesta que implique una orientación proteccionista, en pos del desarrollo y la protección del mercado interno, pasó a ser anacrónica<sup>2</sup>.

Las políticas de ajuste (aplicadas en Argentina y en varios países latinoamericanos) promovieron al sector agropecuario exportador (con el objetivo de hacer frente, con recursos genuinos, a los pagos de la deuda), instrumentaron una fuerte caída del gasto interno y una reasignación de fondos hacia la producción de bienes internacionalmente transables (reducción del gasto público, de los salarios, aumento de la tasa de interés, mejora en la tasa de cambio efectiva, etc.)<sup>3</sup>. Sin embargo, y por diversas circunstancias, no se produjo la expansión postulada sino, más bien, sobrevino el estancamiento. Al priorizar el objetivo de servir a la deuda se buscaba generar excedentes, pero éstos se obtuvieron más con bajas en el consumo, en la inversión y con reducción de las im-

portaciones que con subidas de las exportaciones (Pfr. Garramón, 1988: 6).

El resultado ha sido una creciente recepción económica que afectó especialmente a los sectores sociales relacionados con el mercado interno, como es el caso de la mayor parte de la pequeña y mediana empresa industrial, agroindustrial, la actividad campesina y la mayoría de los asalariados y cuentapropistas.

De este modo comienzan a aparecer los gérmenes de inéditos limitantes al desarrollo nacional. Porque las principales restricciones existentes antes de la década del '70 han sido superadas, por otras desconocidas hasta entonces. Así la caída de los términos de intercambio, que constituía un condicionante fundamental, es rebasada (a) por el peso de una abultada e impagable deuda externa, que presiona sobre las decisiones de política nacional; (b) por un déficit fiscal inédito, que se torna incontrolable con las instituciones y los instrumentos legales disponibles e ideológicamente válidos hasta entonces; (c) por la intervención directa de los países del Mercado Común en la producción agropecuaria; que implica, además de la adaptación a nuevas condiciones de funcionamiento y la pérdida de mercados para los países tradicionalmente productores, un aumento de la subordinación respecto al control sobre las decisiones de producción, tecnología, comercialización, etc., dominantes en el mercado.

Por todo lo anterior, creemos que es posible afirmar que al promediar la década del 70 se consolida, no sólo en la Argentina sino, en general, en América Latina, una nueva forma de desarrollo dependiente, con sus consecuentes formulaciones paradigmáticas. Un pertinaz condicionamiento, cuyo eje central es una voluminosa deuda externa, *inhabilitó la posibilidad de elaborar políticas alternativas autónomas*.

Por otra parte, en la Argentina las políticas públicas deben formularse para una estructura productiva que, durante el proceso de endeudamiento y aumento del déficit fiscal, se tornó más concentrada, desindustrializada en las áreas tradicionales, con una industrialización desconocida en áreas extrapampeanas pero fuertemente subsidiada, con una creciente presencia del sector ter-

<sup>1</sup> Lo cual significa hacer frente al pago de los intereses de la deuda; porque ésta, por su magnitud, resulta impagable.

<sup>2</sup> Aunque los países desarrollados mantengan una actitud proteccionista para numerosos sectores de su economía.

<sup>3</sup> Esto en la Argentina, de hecho, derivó en la postergación del crecimiento productivo y económico nacional. Porque los recursos genuinos, para pagar a los acreedores internacionales, en el corto plazo sólo se pueden obtener por medio de la reducción del déficit fiscal y de los aranceles cobrados al agroexportador, postergando la inversión y el crecimiento productivo del resto de la economía nacional. Lo cual significa limitar el apoyo y restringir los subsidios y aranceles que benefician a otros sectores, vinculados tanto a la actividad productiva como a la función social —precisamente en el ámbito de la salud y la educación es donde se inició el recorte presupuestario en la etapa de la dictadura militar—.

ciario, y con un sector informal en el mercado de trabajo cada vez más importante.

Todo esto se manifiesta en la realidad cotidiana en forma paradójica, pues mientras progresivamente se expande la pobreza rural y urbana ocurre un acelerado avance, en el campo ideológico, de propuestas políticas de corte liberal, monetarista y conservador, asumidas por los partidos populares y sus dirigentes. El eficientismo para los sectores productivos, la privatización de las empresas públicas, la desregulación de las intervenciones públicas, la liberalización de los mercados, la promoción de las inversiones externas, la capitalización de la deuda, la superioridad del mercado externo frente al interno, son *todas formas diferentes de imponer un nuevo modelo de desarrollo*.

#### *El agro, expansión y pobreza*

El agro argentino ha experimentado notables modificaciones desde la década del 60 hasta la actualidad. Distintos estudios dan cuenta de un fuerte incremento productivo (desde 1960 hasta mediados de 1980) en el área pampeana (y en determinadas zonas del interior) mientras persisten importantes bolsones de pobreza y aumenta la polarización social (Rodríguez Sánchez, 1987; Aparicio, 1985).

Por un lado, sectores tradicionales y nuevos han logrado a través de la actividad agropecuaria expandirse, crecer, diversificarse, y asociarse con grupos vinculados a otras actividades —financieras, comerciales, industriales, etc.—. Por otro lado, en 1980 había más de dos millones trescientas mil personas afectadas por grados críticos de pobreza rural, casi la mitad de la población rural argentina y más del 8% de la población total. El 70% (1.600.000 personas) de esta población se localizaba en provincias no pertenecientes a la pampa húmeda. Son las provincias de la región noroeste las que concentran mayor cantidad de pobres rurales (43%), siguiéndole el noreste (37%), Cuyo (13%) y Patagonia (7%)<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Un mayor detalle sobre esta evaluación de la pobreza rural puede verse en Manzanal (1990). En este documento se procesó información del censo de población de 1980 a partir de los datos de pobreza rural dados en INDEC (1984).

Es por demás conocida la enorme distancia tecnológica, productiva, económica, entre el agro pampeano y el resto del sector agropecuario nacional. El agro extensivo, productor de granos y carnes rojas de la pampa húmeda<sup>5</sup>, es el que ha estado vinculado históricamente al mercado externo y el que ha tenido una insuperable presencia en el mismo. Pero, asimismo, sus productos tienen una importante participación en el mercado interno, por su significativa contribución (harina y sus derivados, carne, aceites, etc.) en la conformación de la canasta alimentaria básica de la economía doméstica de los argentinos.

Esta doble función explica la extraordinaria importancia que tiene el agro pampeano para el desarrollo nacional, pues es generador de recursos genuinos y principal componente del costo salarial. Duplicidad que suele operar contradictoriamente al momento de la formulación de políticas nacionales<sup>6</sup> y que pone en evidencia el poder de presión y control que pueden llegar a tener los grupos dominantes dentro del sector agropecuario. Más aún si se tiene en cuenta que es el sector productivo nacional de mayor eficiencia, al que el Estado ha recurrido insistentemente, y bajo distintas formas, para solventar los diferentes ítemes descubiertos del tesoro nacional.

El sector agropecuario pampeano pudo expandirse sostenidamente, en especial a través de la producción y exportación de granos, aun en períodos recesivos para el conjunto de la economía nacional. Creció en forma continuada desde 1960 hasta 1985, contribuyendo (al igual que en otros países latinoamericanos) a través de sus exportaciones acrecentadas con:

“una proporción importante de las divisas necesarias para respaldar las crecientes transferencias exigidas por el servicio de la deuda” (Garramón, 1988: 10).

Crecimiento que se detuvo con el ajuste re-

<sup>5</sup> Aunque en la actualidad esta forma productiva también presenta ciertas localizaciones extrapampeanas con igual tecnología productiva.

<sup>6</sup> Pues, por ejemplo, los precios internacionales altos, aunque favorecen al sector, y también al fisco, dificultan el desarrollo del mercado interno por su repercusión en el costo salarial.

sultante del Plan Austral<sup>7</sup>, a pesar de que esta política perseguía, precisamente, lo contrario, es decir, continuar con la expansión del sector<sup>8</sup>.

Mientras tanto, las producciones tradicionales del sector agropecuario extrapampeano (algodón, tabaco, azúcar, lana, yerba mate, hortalizas, vid, etc.) mantuvieron y, aun profundizaron, su posición marginal dentro de la política nacional. Porque en su mayoría son productos vinculados al mercado interno, mientras las políticas económicas de ajuste se dirigen a promover bienes exportables.

Si bien la modalidad de vinculación subordinada de estas producciones, y de sus respectivas economías regionales, en el contexto nacional está históricamente determinada<sup>9</sup>, diferentes estudios regionales indican que se agudizó desde mediados de la década del '70 (ver Manzanal y Rofman, 1989: 27 y ss.). Téngase en cuenta, por ejemplo, que las producciones regionales sufrieron el impacto recesivo de la liberalización del mercado interno y de la terciarización de la economía previo al Plan Austral, lo que no ocurrió en el caso de los bienes pampeanos.

Lo anterior es aún más pronunciado para la producción del sector minifundista<sup>10</sup>

<sup>7</sup> El Plan Austral fue aplicado en junio de 1985 por el gobierno radical cuando las experiencias de estabilización previas (basadas únicamente en el manejo de la demanda agregada y en el control de los precios) fracasaron. Constituyó un shock antiinflacionario que aplicó cierta ortodoxia monetaria y fiscal (Pfr. Reca y Katz, 1988: 5).

<sup>8</sup> Situación que se explica en parte porque los principales productos exportables sufrieron marcadas caídas en sus cotizaciones internacionales, lo cual aparentemente derivó en una notable contracción en la producción (Reca y Katz, 1988: 18 y 56), causando un resultado inverso al buscado (como era aumentar las exportaciones).

<sup>9</sup> La mejor rentabilidad del agro extrapampeano deriva del tipo de inserción del país en el mercado mundial y de limitaciones estructurales en las condiciones productivas y de comercialización de estos cultivos, todo lo cual conduce a la menor importancia de los mismos en el contexto de la política nacional.

<sup>10</sup> En este trabajo utilizamos indistintamente el término campesino y minifundista; y de este modo nos referimos a los productores agropecuarios que utilizando predominantemente la mano de obra familiar se distinguen de otros productores familiares por la ausencia de una acumulación sistemática de capital. El campesino busca maximizar el ingreso global de modo de alcanzar la subsistencia —reproducción bajo la misma forma campesina— del grupo familiar que vive en la explotación.

(hortalizas, especias, frutas, vid, yerba mate, tabaco, algodón, lana, azúcar), donde, además, la pequeña proporción de cultivos que podrían exportarse (lana y algodón) presenta problemas de calidad y comercialización para su colocación internacional. Porque en este caso la realidad es que las políticas de ajuste propiciadas desde mediados de la década del '70, como también la mayoría de las políticas públicas aplicadas previamente, consideraron marginal al sector minifundista e ignoraron el rol que el mismo podía tener en el desarrollo socioeconómico nacional. Este "desinterés" no tiene en cuenta la importancia cuantitativa del campesinado, ni tampoco el papel que cumple a través de su inserción en el mercado interno como proveedor de productos agroindustriales y de mano de obra y como comprador de insumos. Posturas que se contraponen con las cada vez más coincidentes y fundamentadas opiniones referidas a que el campesinado debe ser incorporado al desarrollo como un sector con posibilidades de reactivar la agricultura y dinamizar la economía interna (Janvry, 1988; IICA, 1988). Más aún cuando los análisis para América Latina indican que:

"el sector de subsistencia se está incrementando en términos de volumen de población y, al mismo tiempo, disminuyendo su acceso a la cantidad de recursos, especialmente la tierra" (Klein, 1981: 15).

---

## POBREZA RURAL Y DESARROLLO DE LA AGRICULTURA CAPITALISTA

---

La estructura agraria extrapampeana, y en especial la producción campesina, ha sufrido en los últimos 20 años —la información censal data de 1969 y su confiabilidad ofrece muchas reservas— una reestructuración interna todavía poco conocida<sup>11</sup>. En términos generales, se produjo una profundización de las desigualdades previamente existentes: un sector empresarial agrícola se constituyó en el receptor de las ventajas

<sup>11</sup> Lo cual continuará siendo así hasta tanto no estén procesados, disponibles y publicados los datos del Censo Agropecuario Nacional relevados durante 1988.

de la modernización —operadas desde la década del 60— y un sector campesino y subproletario quedó atrapado en la pobreza de las áreas minifundistas y en el mercado de trabajo estacional, carente de opciones para mejorar sus condiciones de vida, aun de las que tenía en la etapa sustitutiva de importaciones. A continuación mencionaremos algunas de las transformaciones más destacables de este proceso de modernización agraria de las economías regionales.

### *“Pampeanización”<sup>12</sup> de la agricultura regional*

Favorecido por la deforestación previa, por avances tecnológicos y por ciertos cambios climáticos, el agro de muchas provincias argentinas (Salta, Santiago del Estero, Formosa, Tucumán, Chaco, Catamarca) se ha visto considerablemente influido por el desarrollo de formas de producción capitalistas avanzadas que adoptan el modelo productivo pampeano.

Las transformaciones agrarias del área extrapampeana se han desarrollado a partir de la expansión de la frontera agropecuaria operada en los últimos 20 años. Lo cual asimismo se ha traducido en la valorización de territorios anteriormente de nula o baja productividad. Centrada fundamentalmente en la difusión de la soja, el sorgo y el poroto para exportación, esta expansión desplaza antiguos pobladores campesinos hacia zonas más marginales o los expulsa de la actividad agropecuaria.

Sin embargo, son posibles procesos de recampesinización en algunas áreas. Por ejemplo, en ciertos departamentos de la provincia de Santiago del Estero, Benencia (1986: 48) los considera posibles como resultado de la resistencia campesina al desalojo. Se trata de antiguos hacheros, dedicados a la producción de subsistencia para el mercado (algodón, leña y carbón) que se enfrentan a noveles inversores dentro del área, en una

lucha por mantener la tenencia y posesión de sus tierras<sup>13</sup>.

En realidad, Santiago del Estero es una provincia en que la forma precaria de ocupación, producida luego del agotamiento de la explotación forestal, está muy difundida en toda su extensión. Por lo cual, en la actualidad, las nuevas condiciones nacionales e internacionales, que han revalorizado su espacio productivo, podrían conducir a una difusión generalizada de conflictos, lo que plantea una situación digna de atención por la gravedad social que implica.

En la provincia de Salta se inició un proceso similar en el sur (departamento de Rosario de la Frontera). Aunque aquí la producción que se desarrolló, el poroto, existía previamente y no como una zona productora más de este cultivo sino como la más importante del país. Previamente la producción porotera estaba a cargo de pequeños productores que manejaban volúmenes también pequeños. Cuando a mediados de la década del 60 se producen cambios en el mercado internacional del poroto, algunos productores locales comenzaron a comprar y arrendar tierras y a expandirse hacia el norte de Salta (Anta), Tucumán y Santiago del Estero; entonces comenzó a operarse la diferenciación entre los productores. Los más grandes se capitalizaron (incorporaron métodos avanzados de cultivos, instalaron plantas de selección de granos, dispusieron de crédito, accedieron directamente a los grandes acopiadores y exportadores). Los más pequeños debieron abandonar sus parcelas. La dinámica de este proceso condujo, hacia comienzos de la década del '80, a favorecer la integración y la concentración vertical (tanto los grandes productores comenzaron a exportar por su propia cuenta, como los exportadores complementaron su actividad con la producción). Pero paralelamente, en el sur del Salta se produjo el desplazamiento de los minifundistas de la producción directa de poroto, quienes, en buena medida, se convirtieron en trabajadores asalariados temporarios

<sup>12</sup> Por “pampeanización” entendemos el traslado de la racionalidad adoptada por la producción de cereales de la pampa húmeda a la producción agrícola de las economías extrapampeanas (lo cual implica el uso de sus paquetes tecnológico-productivos, sistemas de comercialización, estrategias de especulación, etc.).

<sup>13</sup> Porque, avanzada la década del '60, estas tierras se valorizaron al aparecer la posibilidad de implantar nuevos cultivos de demanda internacional (sorgo y soja) y verse facilitado el desmonte de grandes extensiones con la introducción de tecnología mecánica.

(como cosecheros, tarea en la que también trabajaron migrantes santiagueños). Otros campesinos y pequeños agricultores arruinados fueron desplazados a áreas marginales por el avance de la tractorización y la valorización de sus tierras (nota: Otra consecuencia negativa fue la lenta degradación del capital ambiental regional, resultante de la práctica de monocultivo, con baja rotación, y por la traslación mecánica del modelo productivo pampeano no adaptado a la naturaleza de los recursos regionales. La consecuencia fue el decrecimiento de los rendimientos, la proliferación de plagas y la erosión de los suelos (Pfr. Reboratti *et al.*, 1987: 67). (Pfr. Reboratti *et al.*, 1987: 78 y ss.).

Reboratti *et al.* (1987: 78 y ss.) señalan que, sin embargo, este proceso dinamizó la economía local, consolidó a una clase media de base agraria, promovió la agremiación y apuntaló el crecimiento urbano no parasitario de la ciudad de Rosario de la Frontera.

Ante los ejemplos señalados se plantea la necesidad de recuperar las ventajas de la modernización, superando sus desventajas (conflictos sociales, deterioro ambiental, marginación socioeconómica de los productores campesinos, etc.). Para lo cual debería modificarse la precariedad productiva con que opera el moderno capitalismo agrario en expansión en el área extrapampeana. Al respecto Aparicio (1987: 173) sostiene:

“La forma de organización productiva que adquiere parece tener más características financieras que productivas. Se intenta flexibilizar la utilización de todos los factores de la producción: la tierra se toma en arriendo accidental (por la cosecha); el arriendo se paga con producto; se contratan las tareas de desmonte y las tareas de presiembra, siembra y cosecha; se utilizan herbicidas y plaguicidas; se contrata asalariados sólo para tareas eventuales; así este tipo de productor se parece más a un inversor financiero que a un productor agrario; pues, además, suele manejar los canales de comercialización interna y externa, a la vez que tener una gran diversificación del conjunto de sus inversiones económicas. En síntesis, la modernización reciente

del agro santiagueño presenta una alta vulnerabilidad económica y social, de no mediar una redefinición en el papel del Estado que modifique o reoriente los patrones de acumulación internos derivados de los dominantes a nivel internacional.”

Y con un sentido similar Reboratti *et al.* (1987: 83) precisan:

“La estrategia a adoptar para el avance de la frontera agraria en el NOA debe reorientarse con un rol activo del Estado, en cuanto a la definición de medidas de política económica y técnicas de acciones fiscales, crediticias y organizativas que encaucen un manejo racional de los recursos y donde el control sea un factor complementario, pero no la esencia de la política agraria. La expansión agrícola es lo mejor que puede pasarle al sector rural del NOA: se trata de un proceso que aparta a la región de su papel marginal a la producción pampeana y lo ubica en un mercado propio, donde es la región de mayor peso. Si el proceso de pampeanización se transforma en un sistema de trasvasar riqueza del NOA a la metrópoli, esto debe ser evitado a toda costa... La expansión agrícola del NOA puede ser un proceso muy positivo de desarrollo regional o una carrera salvaje para obtener mucho beneficio a corto plazo y producir una destrucción ecológica y social irreversible.”

#### *El trabajo estacional en el desarrollo capitalista regional*

El trabajo estacional en la actualidad se realiza casi exclusivamente en la zona extrapampeana, pues en la pampeana desapareció por la mecanización del agro (Pfr. Reboratti, 1986). Con lo cual podría esperarse en el largo plazo un proceso similar en las economías regionales. Sin embargo, Reboratti sostiene que el trabajo estacional es una forma cada vez más difundida del empleo en el campo y su extensión deteriora las bases productivas de las áreas emisoras (zonas minifundistas en su mayoría). Con lo cual cada vez más áreas campesinas dependen del trabajo a distancia y por, consiguiente, de condiciones externas.

En la provincia de Santiago del Estero, a partir de la ampliación del sistema de riego del río Dulce, se operó un importante desarrollo capitalista en el campo que se tradujo en una fuerte demanda de trabajo estacional, ligada a la producción de tomate y proveniente de fincas tomateras y de fábricas envasadoras de tomate. Benencia y Forni (1985: 301) sostienen que:

“gran parte de estas familias asalariadas fueron en una etapa anterior productores campesinos de algodón, que debido a la baja del precio del producto y a la imposibilidad de diversificar la producción (ante la insuficiencia de recursos), debieron intensificar la actividad extrapredial a fin de completar el presupuesto básico.”

La transformación capitalista de esta zona (Pfr. Benencia y Forni, 1985: 297 y ss.) ha producido la difusión de fincas familiares capitalizadas, dedicadas a la producción de hortalizas, que insume una muy importante cantidad de mano de obra para carpida y cosecha, a lo que se agrega la actividad de la fábrica envasadora. Ambos tienen demandas estacionales importantes.

Buena parte de los asalariados en estas actividades viven en casas muy pobres prácticamente sin terreno, con lo cual sus recursos sólo provienen del salario. Otros tienen fincas campesinas, pero como estas explotaciones durante largos períodos quedan al cuidado de niños y ancianos su producción se resiente. Y es común que la reserva de subsistencia comience a desaparecer —disminuyen los rebaños, los gallineros, la producción de maíz, etc.—. Asimismo la compra de un stock de alimento facilita extender el período en que no se requiere de la producción de autoconsumo. Y de este modo se va generando cada vez más una dependencia mayor del trabajo asalariado.

Benencia y Forni (1985: 302) observan que:

“la entrada de los componentes de una familia campesina en el ciclo de asalariación lleva a una situación casi imposible de revertir”.

Con el agravante de que las condiciones de vida se deterioran, porque se empobrece la

dieta alimenticia familiar; los que quedan en la parcela —niños y ancianos— no reciben atención; el aprendizaje y la educación se deterioran —el menor aprende el oficio de golpe y a la fuerza, la escuela compite con el trabajo, por lo que los índices de analfabetismo y deserción escolar son mayores entre estos asalariados que entre los campesinos—; las condiciones de trabajo desmejoran, se pierde el control sobre el producto, y la forma laboral se torna monótona y repetitiva —en el caso de la envasadora— o se trabaja sin descanso y soportando las inclemencias del tiempo —en las fincas capitalistas— (Pfr. Benencia y Forni, 1985: 302).

Los principales productos regionales que usan mano de obra estacional son: la caña de azúcar, el algodón, el tabaco, el frijol y la fruta de pepita. Las zonas demandantes tradicionales son Salta, Tucumán, Chaco, Formosa, Corrientes, Río Negro y Neuquén. Una buena parte del empleo estacional es provisto con mano de obra local (sea porque existen cerca núcleos urbanos con una mano de obra flotante, porque las estructuras agrarias tienen fuerte presencia de explotaciones minifundistas, o porque por otros motivos en la zona hay mano de obra subutilizada). Luego que la oferta de mano de obra local no alcanza a satisfacer la demanda, se recurre a la mano de obra migrante. En estos casos es común que se relacionen las zonas de producción campesina, con posibilidades de emitir mano de obra en épocas de poca actividad (generalmente en los períodos entre cosecha y siembra) y las zonas de producción empresarial, más o menos cercanas, que demandan trabajo estacional<sup>14</sup>. La mayor parte de minifundistas que se vuelcan al trabajo estacional provienen de la provincia de Santiago del Estero, y en segundo lugar de la zona andina (Pfr. Reboratti, 1986: 263).

Como vemos, la mano de obra temporal se utiliza tanto en cultivos con estructuras tradicionales con fuerte presencia

<sup>14</sup> La forma de vinculación entre unas y otras se realiza a través del contratista (encargado de reclutar trabajadores en el lugar de origen y trasladarlos a las áreas de producción, negociar la contratación y a veces, también, instalar y vigilar la labor de los cosecheros).

minifundista (azúcar, tabaco y algodón) como en estructuras modernas altamente capitalizadas (como la manzana y el frijol). Y, por lo tanto, no constituye:

“una solución precaria a un problema productivo coyuntural, sino, en el caso argentino, una forma estable de funcionamiento de la producción agraria comercial que aprovecha la crisis constante de las áreas marginales.” (ibídem 278).

Esta afirmación conduce al reconocimiento de la funcionalidad del minifundio, y en general de la pobreza rural, para el desarrollo agropecuario capitalista de las economías extrapampeanas. Pues el mantenimiento de la mano de obra subutilizada permite disponer de trabajo estacional en las épocas y lugares donde se requiere.

---

#### POBREZA RURAL Y MODERNIZACION DEL AGRO REGIONAL FRENTE AL NUEVO MODELO DE DESARROLLO NACIONAL

---

La modernización del agro extrapampeano, su tecnificación y “pampeanización” no han resultado en mayores oportunidades de empleo permanente para los pobres rurales de estas zonas, tampoco han diversificado las actividades existentes en las áreas donde se localizaron estos procesos. Más bien sus resultados parecen expresarse en una mayor marginación y expulsión de población, en conflictos sociales, cuando no en una expansión del empleo estacional y precario.

Pero, además, esta modernización se operó en un contexto nacional recesivo que afectó a otros grupos del sector agrario y a otros sectores económicos. Lo cual también tuvo consecuencias sobre las estrategias de vida y ocupaciones de campesinos y peones rurales. Porque desapareció la oportunidad de migrar existente hasta mediados de la década del '70, o disminuyó mucho<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Es sabido que cuando faltaba trabajo en el campo, en forma total o parcial, los campesinos y peones rurales pobres migraban hacia los grandes centros urbanos en expansión. Esto se detiene, en buena medida, como resultado del proceso de desindustrialización relativa de los

Tampoco pueden generarse expectativas con la relocalización industrial producida en ámbitos extrapampeanos, porque su estrecha vinculación con la exención de impuestos pone en duda su continuidad al finalizar el período de promoción. Sin contar con que es limitada su absorción de empleo local, por las propias características tecnológicas de estos emprendimientos. Del mismo modo el crecimiento de las ciudades pequeñas y medianas entre 1970 y 1980 parece responder más a la recesión operada en los centros mayores que al desarrollo socioeconómico de los primeros.

El resultado del conjunto de estos y otros procesos es la agudización de la polarización social, que en el agro presenta distintas manifestaciones, algunas de las cuales desarrollamos en los puntos anteriores, situación que además se repite en la mayoría de los países latinoamericanos (Klein, 1981: 15).

Pero la gravedad de esta situación es superlativa cuando se toma conciencia que la política económica nacional e internacional no ofrece opciones y continúa planteándose con enorme dureza y sin propuestas para estos sectores sociales. Algunas pocas cuestiones pueden resultar ejemplificadoras al respecto.

La *consolidación de una postura política –internacional y nacional– neoliberal* (opuesta a subsidiar la producción en beneficio de los sectores marginales) conduce a la cada vez menor presencia de los organismos de financiamiento internacional en la promoción del desarrollo productivo para los pobres rurales<sup>16</sup>. De aquí también

---

principales centros urbanos, localización tradicional de la actividad industrial. Las grandes ciudades (Buenos Aires, Córdoba, Rosario) que desde 1930 hasta la década del '60 fueron los principales centros de atracción poblacional, por las diversas oportunidades de empleo que ofrecían, dejaron de cumplir este rol. Porque se produjo la quiebra y desaparición de empresas pequeñas y medianas, o el traslado de plantas completas de la zona pampeana hacia áreas objeto de promoción industrial (Tierra del Fuego, San Luis, La Rioja). De lo cual se observa que entre 1970 y 1980 el crecimiento poblacional se concentra en las ciudades pequeñas y medianas (y dentro de éstas principalmente en las capitales provinciales).

<sup>16</sup> Por otra parte, existiría escasez de recursos provenientes de agencias internacionales, fondos multilaterales y bilaterales, préstamos de gobiernos e inversiones de capital privado internacional. Porque habría un mayor inte-

se deriva que *los Estados nacionales deben cumplir un rol subsidiario*, lo que explica la amplia difusión y consenso de las políticas de privatización y el reconocimiento que reciben los organismos no gubernamentales —ONG— para actuar en el ámbito rural y cumplir las funciones que tradicionalmente han estado reservadas al sector público. Lo cual es una forma de privatizar la función social del Estado en este campo, sin tener en cuenta las consecuencias derivadas de una falta de coordinación política y estratégica.

El *avance tecnológico* a escala mundial genera una competencia casi inaccesible para los países subdesarrollados que busquen promover una política autónoma de las corporaciones internacionales; estando entonces casi en el límite de una opción de hierro: entregar el mercado externo a las multinacionales u operar con un mercado internacional limitado y marginal. Pero aun en el mejor de los casos este mercado es inaccesible para los productores campesinos. El tipo y la calidad de sus productos no se adecuan a las exigencias del mismo.

La *promoción de las exportaciones* para obtener divisas para el pago de la deuda externa, asociada a la escasez de recursos y capitales, relega para mejores épocas la promoción del mercado interno, del cual dependen los pobres rurales para trabajar, producir y consumir. Por otra parte, la recesión del mercado interno genera un proceso de decadencia generalizado, que abarca a numerosos sectores sociales, urbanos y rurales, afectando de diversas formas sus ingresos y su estabilidad en el empleo.

La *anulación de todo tipo de subsidios* y, por ende, los incrementos de ciertos precios internos (es decir, la internacionalización del precio de la gasolina y combus-

tibles en general, transporte, servicios básicos —luz, gas, agua—, la tasa de interés positiva para los préstamos, etc.) sin su contrapartida en equivalentes aumentos de ingresos y/o salarios —históricamente retrasados— ampliará la magnitud de población que entrará al ámbito de la pobreza y el desempleo. Un ejemplo son las tasas de interés reales positivas que resultan inaccesibles para todos los campesinos, pues ellos producen por debajo del nivel medio de productividad del mercado.

Si en la realidad socioeconómica argentina se conjugan, formando parte de la praxis y de la política pública, varias de las cuestiones anteriores, el resultado no puede ser otro que un aumento de la marginación social, agudizándose la pobreza actual (en sus diversas manifestaciones —menor esperanza de vida, analfabetismo, desnutrición, etc.—) y difundiéndose aceleradamente hacia amplias capas de sectores medios (desocupación, quiebra y cierre de pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales, caída en el nivel de vida y de consumo, etc.), mientras en el otro extremo aumenta la concentración de la riqueza social en grupos cada vez más reducidos.

---

## BASES PARA FORMULAR POLITICAS DE DESARROLLO RURAL

---

La enorme diversidad que presenta la pobreza rural en la Argentina, las diferentes estrategias de vida que adoptan los campesinos, la difusión y cambiante situación que presenta el trabajo estacional en el campo, etc., torna tremendamente *difícil diseñar una única política de desarrollo rural* que sea homogénea y englobe la variedad de situaciones que se dan en el agro extrapampeano. Porque una política de este tipo debe contemplar las funciones productivas y reproductivas del campesinado, ya que ambas están íntimamente ligadas. Debe diferenciar las situaciones de proletarianización plena de las de semiproletarianización y en éstas, a su vez, reconocer su estado y viabilidad (pues en algunos casos puede ser conveniente promover una recampesinización y en otros resultar totalmente contrario al objetivo de mejorar las condiciones de vida de los pobres rurales).

---

rés en la actualidad por invertir en los países del este europeo, ámbito vedado hasta ahora para la mayoría de las inversiones capitalistas. Asimismo porque los recursos de agencias multilaterales o binacionales de desarrollo prefieren regiones con mayores riesgos sociales, con superiores índices de pobreza que la Argentina —países de Asia, Africa, Centroamérica, Andinos—, o con problemas sociales y económicos derivados de la producción y comercialización de drogas, o del desarrollo de movimientos revolucionarios, etc.

Además, en todos los casos de pobreza rural nos encontramos con limitaciones estructurales<sup>17</sup>. Por lo cual, para enfrentarlas se requieren nuevos instrumentos de política, muchos no aplicados hasta el presente y otros utilizados inadecuadamente.

Por otra parte, es importante recordar que enfrentar a la pobreza rural es un modo indirecto de solucionar simultáneamente algunos aspectos de la pobreza urbana. Ya que: a) menos pobres rurales migrarán hacia las ciudades a engrosar la masa de los marginales urbanos; b) disminuirá la carga económica que tienen los migrantes urbanos por ayudar a sus parientes del campo; c) algunos pobres urbanos podrán retornar a sus lugares de origen, y no necesariamente para trabajar en el campo, también podrían cumplir servicios en los pequeños pueblos circundantes. Asimismo, cada vez más el desarrollo rural y el urbano deben conjugarse, la diferenciación urbano-rural tiene que desaparecer para dejar lugar a acciones que interrelacionen el rol del campo con el de los pueblos vecinos, pequeños y medianos. Acciones donde se articulen actividades productivas y de servicios.

Concluyendo, entendemos que en este tema, si vinculamos las características que presenta la pobreza rural extrapampeana con el contexto nacional e internacional, *sólo caben dos alternativas*: o se aceptan rígidamente y sin excepciones los lineamientos de la política nacional e internacional y, entonces, tanto los pobres rurales profundizarán su pobreza como se arriesgará la continuidad del sistema sociopolítico democrático; o el tratamiento de la pobreza rural se plantea como un aspecto *específico* de la política macroeconómica nacional, atendiendo al desarrollo productivo y del mercado interno, a consideraciones ético-

sociales y en pos de salvaguardar la gobernabilidad del sistema y la consecución de la democracia.

Esto último implica diseñar *políticas diferenciadas* para los pobres rurales, *diferenciadas* por muchos motivos, pero fundamentalmente porque en varios aspectos tienen y deben diferir de la política macroeconómica global, como en lo referido a: a) su *excepcionalidad* —la masiva y creciente difusión de la pobreza requiere acciones extraordinarias—; b) su *especificidad*, en tanto se deben dirigir a un sector social determinado del agro argentino, que a su vez presenta una notable heterogeneidad interna, entre campesinos, proletarios y semiproletarios; c) su *diversidad*, porque se trata de diseñar, dentro de un mismo encuadre estratégico, diversos programas de desarrollo, adaptados a las particulares inserciones productivas, laborales y sociales que tengan los grupos de pobres rurales objeto de la acción en cuestión —lo cual requiere partir de un adecuado diagnóstico previo de cada situación—; d) la *participación activa del Estado* diseñando la estrategia y coordinando acciones que mejoren las condiciones de vida en el campo (sin prescindir del apoyo de las ONG's); e) la elaboración de *propuestas productivas* no asistencialistas para enfrentar a la pobreza, sea de los campesinos o de los peones rurales; f) el desarrollo del *mercado interno*: aumentar el empleo y la producción son condiciones ineludibles e imprescindibles para superar la pobreza de campesinos y proletarios rurales; y g) la ineludible necesidad de otorgar distintos tipos de *subsidio* en casos determinados, como única manera, en una primera etapa, de franquear la aguda marginalidad de buena parte de los sectores sociales involucrados en la política a diseñar (sea a través de créditos, préstamos no reembolsables, apoyo técnico, donación de insumos, préstamos de maquinarias, etc.).

Combatir la pobreza rural no significa limitarse a acciones sólo vinculadas con el agro (intensificación y mejoramiento de la actividad predial, mejores rindes y calidad, mayor diversificación de cultivos y/o de la ganadería). Cada vez más se requiere conjugar el desarrollo de actividades terciarias (servicios, comercios, turismo, etc.) con

<sup>17</sup> Restricciones originadas en: a) el propio sector rural, como el tamaño de las parcelas, la tenencia precaria, la desertificación y erosión de los suelos, la menor productividad, la ausencia de organización gremial, la insuficiente calidad de los productos, la defectuosa comercialización individual, etc.; y/o en b) el resto de la economía, como las menores oportunidades de empleo, la caída de la producción nacional, la ausencia de crédito para la producción, el dominio de las actividades financieras y especulativas, etc.

procesos agroindustriales, buscando diversificar y complementar las actividades económicas entre zonas, que lo urbano y lo rural pasen a formar parte de un todo más interrelacionado. Cada vez más dinamizar la actividad en zonas agropecuarias marginales implica buscar formas de crecimiento que incorporen, a la problemática rural, el desarrollo de los pequeños y medianos pueblos circundantes, que son la base de los servicios del área rural. Esto es así por varias cuestiones, pero fundamentalmente porque la disponibilidad de tierra es limitada, ciertos tamaños de parcela resultan improductivos, la presión sobre la tierra se acentúa con el tiempo, el estilo de desarrollo dominante tiende a integrar áreas y actividades, etc.

Entendemos que este es el encuadre que permitirá diseñar políticas de desarrollo rural que quiebren las rigideces estructurales que afectan al sector, superar el círculo decadente de pobreza y desempleo, y vencer la inercia que atenta contra el mejoramiento del nivel de vida de amplios sectores sociales.

---

## BIBLIOGRAFIA

---

- APARICIO, SUSANA (1985) "Evidencias e interrogantes acerca de las transformaciones sociales en la zona extrapampeana", mimeo, CEIL, Buenos Aires.
- (1987) "El proceso de modernización agropecuaria en Santiago del Estero", mimeo FLACSO, Buenos Aires.
- BASCO, MERCEDES y otros (1988) "Las pequeñas unidades productivas agropecuarias. Dificultades actuales en materia de financiamiento y propuestas de una nueva estrategia financiera", en Rofman, A. y Moreno, G., *Generación de empleo. La microempresa como alternativa*, Fundación Friedrich Eber-CEUR, Buenos Aires.
- BASCO, MERCEDES y ALVAREZ, GUSTAVO (1988) "Los proyectos locales y la tecnología apropiada: estudio de caso del programa de apoyo a pequeños productores de Cachi", mimeo IICA, Buenos Aires.
- BENENCIA, ROBERTO (1986) "Procesos políticos y movimientos campesinos. Dos experiencias de organización en contextos históricos diferentes", *Revista Paraguaya de Sociología*, Año 23, N° 67, septiembre-diciembre, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción.
- BENENCIA, ROBERTO y FORNI, FLOREAL (1985) "Condiciones de trabajo y condiciones de vida de familias campesinas y asalariados en un área rural en Argentina", *Estudios rurales latinoamericanos*, Vol. 8, N° 3, Bogotá. También publicado como: "El proceso de descampesinización en el área de riego de Santiago del Estero", *Justicia Social*, Año 2, N° 3, mayo-agosto, CEDEL, Buenos Aires.
- CANITROT, ADOLFO y SEBESS, PEDRO (1974) "Algunas características del comportamiento del empleo en la Argentina entre 1950 y 1970", *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 14, N° 53, IDES, Buenos Aires.
- GARRAMON, CARLOS *et al.* (1988) *Ajuste macroeconómico y sector agropecuario en América Latina*, IICA, Buenos Aires.
- IICA (1988) "América Latina y el Caribe. Estrategia para fortalecer la participación de la economía campesina en la reactivación y el desarrollo del sector agropecuario", *Documento de trabajo IICA*, Programa III, IICA, Costa Rica.
- INDEC (1984) "La pobreza en la Argentina", *Estudios INDEC*, Buenos Aires.
- JANVRY, ALAIN DE *et al.* (1988) "Desarrollo rural, una evaluación y elementos para una propuesta", *Documento de trabajo IICA*, San José, Costa Rica.
- KLEIN, EMILIO (1981) "Diferenciación social: tendencias del empleo y los ingresos agrícolas", en PREALC, *Economía campesina y empleo*, OIT, Santiago de Chile.
- MANZANAL, MABEL y ROFMAN, ALEJANDRO (1989) *Las economías regionales de la Argentina. Crisis y Políticas de desarrollo*, CEUR-Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- MANZANAL, MABEL (1990) "La situación ocupacional de los productores minifundistas en la Argentina", en prensa, Programa Gobierno Argentino, PNUD, OIT, Buenos Aires.
- REBORATTI, CARLOS (1986) "Migración y trabajo estacional en la Argentina" en PISPAL-CIUDAD-CENEP, *Se fue a volver*, El Colegio de México, México.
- REBORATTI, CARLOS *et al.* (1987) "Población, estructura agraria y medio ambiente en el sur de Salta", mimeo, CENEP, Buenos Aires.
- RECA, LUCIO y KATZ, LUIS (1988) "Procesos de ajuste y políticas agropecuaria y alimentaria: algunas reflexiones sobre la experiencia argentina", en Garramón, Carlos *et al.* (1988), IICA, Buenos Aires.
- RODRIGUEZ SANCHEZ, CARLOS A. (1987) "Transformaciones económicas y sociales en el campo argentino", *Documento ESR 145/87*, SAGyP, Buenos Aires.