

Capítulo VII

Los campesinos

1. Introducción

Este capítulo* está destinado al análisis de la particular exclusión que padece un sector tradicional aunque muy poco visible de la sociedad argentina: el de los campesinos¹.

Las prioridades de las políticas públicas, el modelo socioeconómico vigente y, en general, los cambios macroeconómicos producidos contribuyen en forma creciente al aislamiento, la marginación y la vulnerabilidad de este sector constituido por más de 500 mil familias de pequeños productores minifundistas, y trabajadores rurales en su mayoría transitorios; familias que, en muchos casos, están constituidas por quienes no alcanzaron a sumarse a las permanentes migraciones del campo a la ciudad, o por quienes regresaron luego de sufrir experiencias de fracaso.

En cada provincia, esta es la población que ocupa las peores tierras, que habita en los rincones geográficos más remotos, en las condiciones más precarias de aislamiento, falta de infraestructura básica, agua, energía, caminos, servicios públicos, etc., y que carece, al igual que otros amplios sectores de la sociedad argentina, de la mínima cobertura de seguridad social.

El capítulo incluye, en el apartado referido al acceso a la tierra, algunos casos propios de comunidades indígenas. Si bien la población indígena constituye un sector social específico, su inclusión aquí se debe a que las comunidades que lo integran, aun con sus características particulares, comparten en este sentido la problemática propia del conjunto del campesinado, y similares dificultades, privaciones y/o restricciones.

** Este capítulo fue elaborado por Pedro Cerviño.*

1. El término campesino que se empleará en este capítulo no refiere al concepto analítico utilizado en ciencias sociales sino que posee un carácter descriptivo y se emplea para dar cuenta del conjunto de los sectores subalternos del ámbito rural.

2. Características generales de la población campesina

Los estudios sociales y estadísticos disponibles dan cuenta del progresivo deterioro de las condiciones de vida de la población rural. Las investigaciones más recientes fueron realizadas por la Secretaría de Programación Económica y Regional del Ministerio de Economía en las provincias de San Juan, Misiones y Salta, de tres regiones distintas, a partir de una encuesta sobre niveles de vida en hogares rurales. Según estos estudios, la pobreza estructural rural, medida en términos de necesidades básicas insatisfechas –NBI–, alcanza al 36,1% de los hogares y al 43,2% de la población rural de la provincia de San Juan²; al 40,3% de los hogares y al 47,3% de la población rural en Misiones; y al 65,9% y 72,5% de los hogares y la población rural, respectivamente, en la provincia de Salta³. Mientras que por debajo de la línea de indigencia⁴ se encuentran el 19% de los hogares rurales de Misiones (26% de la población), el 15% de los de Salta (19% de la población) y el 14,6% de los hogares en San Juan (19,4% de la población rural).

Un informe del Banco Mundial afirma que “más del 70% de la población rural del país es pobre” y que “no tienen ninguna posibilidad de salir de su condición de pobres sin una política oficial específica”⁵.

Esa población rural pobre son las familias campesinas que subsisten en Argentina a partir de una diversidad de fuentes de ingreso, principalmente del trabajo asalariado temporario en actividades rurales (peón de campo) y de la producción agropecuaria tradicional basada en el trabajo directo de la familia en el predio que ocupan (pequeños productores minifundistas). Tal como afirman Benencia y Forni, “el pequeño campesino integra su presupuesto con un aporte importante de su propia producción de subsistencia, con el ingreso proveniente de la producción agropecuaria, con los ingresos que reciben los

2. Secretaría de Programación Económica y Regional, MEOSP, “Niveles de Vida en Hogares Rurales de la Provincia de San Juan”, Buenos Aires, junio de 1999, p. 9.

3. Secretaría de Programación Económica y Regional, MEOSP, “Niveles de Vida y Pobreza Rural en las Provincias de Misiones y Salta”, Buenos Aires, agosto de 1998, p. 5.

4. El valor de esta línea se ubica en alrededor de los \$240 de ingreso mensual para el total familiar y de \$60 en su versión por adulto equivalente.

5. Diario Página/12, Suplemento Cash; “Pobreza campo”; 13 de junio de 1999.

miembros de la familia que ocasionalmente realizan trabajos extraprediales, y en varias situaciones termina de complementarlo con los giros o paquetes de ropa o alimentos que les envían los migrantes de la familia radicados en otras áreas; así como por los gastos que deja de efectuar por el hecho de que la mayor parte de las tareas se realizan dentro de la explotación y por los miembros de las familias (como gastos en salarios, viajes, ropas, etc.)”⁶.

En lo que respecta al sistema de producción campesino, éste muestra diferencias notorias con la explotación agropecuaria capitalista. Martínez Nogueira y otros sostienen que “no existe la categoría de la ganancia ni de la rentabilidad (tomada como una tasa sobre el capital invertido), no existe la categoría salarios sino que se trabaja con mano de obra familiar sin costo de oportunidad, se diversifica en muchos rubros de producción como forma de disminuir el riesgo, y se alterna el trabajo en el predio con trabajo fuera del predio en diversas ocupaciones remuneradas”⁷.

Tomando como referencia los ingresos monetarios declarados por las personas, el ingreso medio total por mes de los hogares rurales, que se hallan compuestos en promedio por cinco personas, alcanza a \$497 y \$495 en Misiones y Salta respectivamente, tomados para el mes de abril de 1996⁸, y a \$553 en San Juan, para el mes de julio de 1998⁹. No obstante, debe tomarse en cuenta que el 60% de los hogares percibe menos de \$286 en Misiones y de \$385 en Salta y San Juan¹⁰.

Los campesinos disponen de escaso capital para la actividad productiva, poca superficie de tierra o tierras muy marginales. En general no contratan trabajo asalariado sino sólo transitoriamente en los momentos de mayor demanda del ciclo productivo, como son las cosechas, por ejemplo. Son autoempleados con niveles de ingresos muy bajos. Si bien venden sus productos

6. Benencia, Roberto y Forni, Floreal; “Condiciones de trabajo y condiciones de vida de familias campesinas y asalariados”, en *Empleo, Estrategias de Vida y Reproducción*; Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1991, pp. 145-146.

7. Martínez Nogueira, Roberto y otros; *Evaluación Diagnóstica del Programa Social Agropecuario*, Buenos Aires, julio de 1996, pp. 51-52.

8. “Niveles de Vida y Pobreza Rural...”, *op. cit.*, p. 25.

9. “Niveles de Vida en Hogares Rurales...”, *op. cit.*, p. 26.

10. *Ibidem*.

al mercado local o regional, lo hacen a través de mecanismos informales, con términos de intercambio desfavorables (obtienen menores precios por sus productos y compran con sobrepuestos los insumos). No tienen acceso a mejoras tecnológicas ni al crédito en el sistema formal. Tampoco acceden a los servicios de seguridad social.

En cuanto a la importancia numérica del sector, y de acuerdo a los datos del Censo Agropecuario de 1988 (último relevamiento nacional existente), el 47% de las explotaciones del país respondían a la característica de minifundios y estaban basadas en el trabajo familiar. De 416.725 explotaciones censadas, 195.610 respondían a estas características. La importancia relativa del sector en el conjunto de las explotaciones agropecuarias es diferente según las regiones: mientras que en el área pampeana representan aproximadamente el 30%, en el noroeste argentino –NOA– alcanzan al 72%, en el noreste argentino –NEA– al 61% y en el resto del país están en alrededor del 50%.

3. Derechos afectados

La desatención por parte del Estado hacia la población rural mantiene o incrementa la marginación de los campesinos, afectando cada vez más sus derechos fundamentales.

3.1 Derecho a la tierra

El del acceso a la tierra es uno de los problemas estructurales más serios de los productores campesinos. Existen dos situaciones típicas: a) ocupantes, ya sea de tierras fiscales o de latifundios inexplorados, y b) arrendatarios de parcelas de tierra de mala calidad a las que acceden cada vez menos porque no pueden pagar el precio del arriendo.

Los propietarios son minoría y en general de parcelas muy chicas que no satisfacen sus necesidades productivas.

Por lo general las familias campesinas no tienen escritura de propiedad de sus tierras (título perfecto) aunque sí tienen el derecho de propiedad que les otorga el tiempo de posesión (derecho posesorio por ocupación veinteaño). Como el trámite de información posesoria es habitualmente costoso y complicado para

los campesinos, éstos casi nunca lo hicieron y carecen de documentación que los avale, situación que es aprovechada por usurpadores que suelen esgrimir títulos de compra de las tierras, obtenidos de manera dudosa.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas¹¹, órgano de aplicación del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante el Pacto), tuvo la oportunidad de referirse a este tema en su Observación General 4¹². En ella señaló con relación a la seguridad jurídica de la tenencia de las tierras que “sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados”¹³. Además señaló que “los Estados Partes deben otorgar debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediéndoles una atención especial”¹⁴. Al referirse a los desalojos forzosos¹⁵ el Comité dijo que éstos son “*prima facie* incompatibles con los requisitos del Pacto y sólo podrían justificarse en las circunstancias más excepcionales y de conformidad con los principios de derechos internacional”¹⁶. Por último cabe señalar que el Comité especificó que “además de infringir claramente los derechos consagrados en el Pacto, la práctica de los desalojos forzosos también puede dar lugar a violaciones de derechos civiles y políticos, tales como el derecho a la vida, el derecho a la

11. La jurisprudencia del Comité se puede consultar en el sitio web del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos: <http://www.unhchr.ch>.

12. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). 13/12/91. Observación general 4. E/1991/23.

13. Observación general 4, op. cit., párr. 8 a).

14. Observación general 4, op.cit., párr. 11.

15. “Desalojos forzosos se define como el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios de protección legal o de otra índole ni permitirles el acceso a ellos”. Observación General 7. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos. 20/05/97. E/C.12/1997/4.

16. Observación general 4, op.cit., párr. 18.

seguridad personal, el derecho a la no injerencia en la vida privada, la familia y el hogar y el derecho a disfrutar en paz de los bienes propios”¹⁷.

Finalmente en ocasión de la revisión del segundo Informe periódico de Argentina en noviembre de 1999, el Comité en sus observaciones finales recomendó al Estado que “con carácter prioritario se revisen los procedimientos en vigor para el desalojo de ocupantes ilícitos”¹⁸ y lo exhortó a asegurar que la política, las leyes y la práctica tomen debidamente en cuenta el contenido de las observaciones generales antes reseñadas¹⁹.

Durante el transcurso de 1999 se han producido graves violaciones al derecho a la tierra, en general por parte de empresarios y/o terratenientes grandes, que ocupan territorios ocupados previamente por familias campesinas e intentan su desalojo.

*3.1.1 El caso de La Simona, Santiago del Estero*²⁰

La falta de regularización de las situaciones de tenencia precaria de la tierra afecta, solamente en la provincia de Santiago del Estero, a más de 10 mil familias campesinas.

Este problema se ha manifestado con mayor nivel de conflicto en los últimos años, ante el avance de la frontera agropecuaria. Un ejemplo representativo es el hecho puntual que se produjo en el paraje de La Simona, en la zona de Los Juríes, provincia de Santiago del Estero, donde representantes de una empresa de Buenos Aires²¹ intentaron desalojar con topadoras a los campesinos de las tierras en las que habitan y trabajan desde hace más de 20 años.

Los pobladores de La Simona, como los de prácticamente toda el área rural de la provincia, son familias descendientes de los hacheros que ocupaban los antiguos obrajes que prosperaron hasta la mitad del siglo.

17. *Observación General 7, op.cit., párr. 5, in fine.*

18. *E//C.12/1/Add. 38.*

19. *Ver en este Informe, el capítulo “El Estado argentino frente a los organismos de protección de los derechos humanos”.*

20. *Agradecemos a Luis Horacio Santucho, abogado del MOCASE, por la valiosa información aportada sobre este caso.*

21. *Los Mimbres S.A.*

A partir de la decadencia de la actividad forestal, “los hacheros se fueron afincando en las tierras abandonadas por los obreros y se convirtieron en campesinos agricultores. Hicieron sus ranchos, abrieron ‘picadas’ (caminos en el monte) que luego se transformaron en caminos transitables, construyeron escuelas para sus hijos, trabajaron la tierra con herramientas precarias y prácticamente sin apoyo alguno”²².

“Actualmente el 70% de las explotaciones agropecuarias de la provincia tienen menos de 50 hectáreas y ocupan apenas el 3% de la tierra; mientras que en el otro extremo, el 1% de las explotaciones son mayores de 5.000 hectáreas y cuentan con el 43% del total de la tierra”²³.

El 12 de octubre de 1998 miembros de la empresa Los Mimbres “llegaron sin orden judicial y, sin mediar palabra alguna, entraron con dos topadoras arrasando árboles y destruyendo las posesiones y alambrados de los campesinos. Al resistirse pacíficamente éstos (...) las topadoras se detuvieron. Sin embargo, el domingo 18 de octubre intentaron reanudar su acción violenta, pero familias enteras se pusieron delante de las topadoras resistiendo su paso, invocando el derecho de posesión veintañal que les asiste. El 23 de octubre llegaron a La Simona tres camionetas de la firma, con policías y civiles armados, y pusieron nuevamente en marcha las topadoras, reanudando su obra destructora”²⁴.

Desde que se inició el conflicto de tierras en La Simona, las 33 familias campesinas involucradas reclamaron con firmeza y decisión sus derechos de posesión, pero a la vez sostuvieron la necesidad de crear condiciones para el diálogo y el acuerdo.

La intervención de una diversidad de entidades y personas, como el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE)²⁵, organizaciones no gubernamentales –en adelante ONG’s– nacionales, provinciales e

22. De Dios, Rubén y Radizzani, Alejandro, “Tierra y desarrollo sustentable: el conflicto de La Simona, Santiago del Estero”, en *Realidad Económica* N° 160/161, Buenos Aires, noviembre 1998-febrero 1999, p. 198.

23. De Dios, Rubén y Radizzani, Alejandro, *op. cit.*, pp. 198-199.

24. De Dios, Rubén y Radizzani, Alejandro, *op. cit.*, pp. 195-199.

25. *Organización de carácter gremial formada por amplios sectores campesinos de la provincia.*

internacionales, el Juez de Crimen de Añatuya, Dr. Alejandro Chanan, la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados de la Provincia, la Comisión de Tierra, Vivienda y Hábitat de la CTA –Central de Trabajadores Argentinos–, la Federación Agraria Argentina, el Gobernador de la Provincia, la Vocal del Superior Tribunal de Justicia, Dra. Miriam Argibay de Bilik, entre otros actores, dio pábulo a la posibilidad de institucionalizar el conflicto dentro del marco jurídico, utilizando el novedoso mecanismo de resolución de conflictos denominado mediación.

Según el jurista norteamericano Christopher Moore, “...la Mediación es una extensión y elaboración del proceso negociador e implica la intervención de un tercero aceptable, imparcial y neutro, que carece de poder de decisión y habilitado para ayudar a las partes contendientes a alcanzar voluntariamente el arreglo mutuamente aceptable de los temas en discusión...”²⁶.

A través del Plan Piloto de Mediación implementado por el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia se gestionó la presencia de los mediadores Graciela Tapia y Francisco Diez, quienes comenzaron su labor y obtuvieron un Acuerdo de Procedimiento firmado en Los Jurés el día 27 de abril de 1999.

Dicho acuerdo contenía cuatro puntos:

- 1º) Suspensión de los plazos procesales en todas las causas judiciales existentes.
- 2º) No modificar la situación del espacio físico en todo el territorio ocupado por los pobladores.
- 3º) Designar por cada una de las partes al menos un perito técnico para realizar en conjunto informes que incluyan: a) una medición aproximada del límite físico de cada ocupación, b) antigüedad de las posesiones, c) cantidad de hacienda existente.
- 4º) No realizar negociaciones directas entre las partes.

Previo a ello se había firmado un principio de confidencialidad, mediante el cual ninguna de las partes podía revelar, transmitir o utilizar la información que se manejara durante el desarrollo del proceso, como asimismo tampoco podía ser usada en los litigios pendientes o por venir.

26. Moore, Christopher, *El proceso de Mediación*, p. 33.

Una vez realizadas las pericias e informes de los profesionales intervinientes por cada una de las partes, se entregó a los mediadores el resultado de las mismas. Incluso se realizó en la Sala de Audiencias del Superior Tribunal de Justicia una reunión con la presencia de los apoderados de ambas partes, técnicos y mediadores.

En esa oportunidad se expuso el sustento científico de la posesión agraria, fundamentada por el Ingeniero Agrónomo Horacio Britos, uno de los técnicos designados por los pobladores de La Simona. Se expuso también el ámbito cordial y de respeto que tuvieron los profesionales intervinientes durante el trabajo en el lugar que alimentaba expectativas favorables para el desarrollo del proceso de mediación.

Así las cosas, se llegó a la Propuesta Metodológica remitida por los mediadores y las reglas de procedimiento para la segunda etapa. Se fijaron las respectivas fechas para la llegada de los mediadores y la ronda de las entrevistas personales entre las partes, mediadores y apoderados.

El día 21 de setiembre de 1999, sin embargo, la empresa manifestó su decisión de retirarse de la mediación. Así lo hizo saber mediante un acta firmada en Los Juríes, y luego públicamente mediante un comunicado de prensa. Hasta el momento no se conocen los motivos de esta decisión.

Los campesinos han expuesto su visión del retiro de la empresa en un acta rubricada en la ciudad Añatuya el día 22 de setiembre, donde se lamentan del apartamiento de la empresa y esperan que la medida pueda ser reconsiderada, dado el esfuerzo y los recursos que se han invertido para que este proceso pueda alcanzar un resultado satisfactorio para todas las partes.

Los campesinos de la Simona han puesto todo su esfuerzo para que este proceso continúe. Han realizado gastos económicos con la colaboración solidaria de diversas organizaciones, entre las que cabe destacar el Comité de Solidaridad de La Simona y la Federación de Tierra y Vivienda de la CTA, que han impulsado diversas actividades para la obtención de ayuda y fondos para paliar la urgente y apremiante situación.

Ahora el conflicto se trasladó nuevamente a los tribunales. Lo que pudo haber sido un caso testigo para resolver la gran cantidad de litigios similares en la provincia quedó por el momento interrumpido.

3.1.2 El caso de los puesteros de El Encón, provincia de San Juan

En la localidad de El Encón, departamento 25 de Mayo, 50 familias de puesteros sufrieron presiones directas por parte de la empresa Lomos S.A., beneficiaria de un emprendimiento de los llamados “diferimientos”²⁷. “La empresa es propietaria de 19 mil hectáreas de tierra en los campos de Girós, y en 1996 puso 3.313 de esas hectáreas en un proyecto de producción de carne caprina para obtener un diferimiento impositivo de más de un millón de dólares. Desde el año 1997 los empresarios comenzaron a alambrazar grandes extensiones de campo con la idea de delimitar las 19 mil hectáreas propias. Sin embargo, los puesteros aseguran que se han extendido más allá de ese límite y que la firma está anexando terrenos que no le corresponden”²⁸.

El conflicto mereció la movilización de los puesteros, la intervención del gobierno provincial, de la Defensoría del Pueblo de San Juan y de diversas instituciones civiles. Aunque no desalojaron a los puesteros, la amenaza está latente:

“Los problemas que vienen suscitándose en el departamento 25 de Mayo, concretamente en la zona de El Encón, donde los habitantes de los puestos, dedicados desde hace mucho tiempo a la ganadería extensiva, se enfrentan a la situación extrema de tener que abandonar el área ante la preeminencia de títulos de propiedad por parte de terceros, se relacionan con un tema que asume contornos históricos en todo el territorio de la provincia, concretamente el estado legal de la tenencia de la tierra (...) En ese sentido se advierte un desentendimiento del Estado en lo particularmente referido con el saneamiento de títulos, de modo especial en los departamentos periféricos al Gran San Juan (...) Esta falta de garantía respecto de la cuestión dominial afecta generalmente a familias de escasos recursos, que vienen ocupando pacífica y públicamente terrenos indivisos –no podemos hablar de usurpación– sin mejoras ni manifestación alguna que revelen la existencia física de un dueño legal (...) La mejor prueba del desentendimiento de los verdaderos

27. *Por los cuales se acogen a ley de radicación de capitales que les permite diferir el pago de impuestos a las empresas que se instalan en zonas marginales.*

28. *Diario de Cuyo, San Juan, “Quieren tomar las armas para defenderse de un diferimiento”, 12 de enero de 1999, p. 5.*

propietarios se da en la inexistencia de un vallado perivial, que expone a los puesteros a sanciones como consecuencia de la invasión de la ruta por animales que se desplazan en busca de pasto o hacia las fuentes de agua (...) De allí que el impacto traumático que hoy sufren los mencionados pobladores se transforme en un problema social, traduciéndose, además, en la aniquilación de la única actividad económica que subsiste en la zona (...) Lo expuesto señala, una vez más, la necesidad de observar de qué manera la situación que nos ocupa viene siendo resuelta en los campos vecinos a El Encón, que forman parte del departamento mendocino de Lavalle. Allí vemos cómo se ha afianzado la población de los puestos a partir de que el gobierno de Mendoza resolvió la cuestión dominial y la prestación de servicios a la comunidad²⁹ (salud, educación, seguridad) y de qué manera se ha incrementado la producción ganadera y de otros recursos (leña, miel, junquillo, etc.) (...) Lamentablemente, en el caso de San Juan nada de esto ha ocurrido y los resultados de esta indiferencia están a la vista, conflictos entre puesteros y dueños de la tierra, caída estrepitosa de la producción y más familias que se encolumnan hacia el Gran San Juan, sin trabajo y carentes de recursos³⁰.

La posición del gobierno provincial fue fijada oportunamente por el Ministro de la Producción, Infraestructura y Medio Ambiente de la provincia, Guillermo De Miguel: "Los puesteros se instalaron en tierras que no les pertenecen, por lo tanto deberán abandonar el lugar. Salvo aquellos que hicieron gestiones reclamando el derecho a la propiedad por posesión veintañal podrán quedar en esa zona y continuar con la explotación caprina. Los restantes podrán comprar tierras fiscales en el mismo departamento o en otros"³¹.

3.1.3 Programa de Promoción y Arraigo de Puesteros en la provincia de Mendoza

La provincia de Mendoza sancionó en noviembre de 1993 la ley N° 6.086 que establece la creación del "Consejo Provincial de Arraigo en Tierras

29. Ver apartado siguiente: "Programa de Promoción y Arraigo de puesteros...".

30. *Diario de Cuyo, San Juan, nota editorial, 4 de febrero de 1999.*

31. *Diario de Cuyo, San Juan, 4 de febrero de 1999.*

no Irrigadas”, y el “Programa de Promoción y Arraigo de Puesteros en tierras no irrigadas de la provincia de Mendoza”.

Algunos de los objetivos del programa, expresos en el texto de la ley, son:

- “Mejorar el nivel de vida de los puesteros y su grupo familiar, rescatando, promoviendo y difundiendo sus valores culturales.
- Evitar el aprovechamiento inequitativo de los puesteros y de su trabajo e industria por su situación de debilidad social y económica.
- Propender al acceso del puestero a la propiedad de la tierra, legitimar jurídicamente la posesión y tenencia ejercida por los puesteros en tierras fiscales, y en general, promover el saneamiento de sus títulos.
- Procurar el reordenamiento parcelario de la tierra en unidades económicas de explotación agropecuaria”³².

En el año 1996 el Poder Ejecutivo provincial dictó el decreto reglamentario N° 594/96, a partir del cual se ejecuta el Programa mencionado de acuerdo a lo previsto en la citada ley.

Entre las medidas dispuestas, sobresale la contemplada en el artículo 39 de la ley, prorrogada hasta diciembre de 1999 por leyes N° 6381 y 6548:

“Considerando los objetivos de protección social previstos en la presente ley, en razón de la excepcionalidad de sus previsiones y de la situación de emergencia que debe resolver, suspéndese por dos (2) años todo proceso de desalojo, títulos supletorios, cuya finalidad sea la modificación de situaciones de ocupación efectiva, tenencia, o determinación de derechos, sobre los inmuebles de dominio privado del Estado o de particulares, incorporados o que se incorporen en el futuro al programa previsto en la presente ley, cualquiera sea su estado, aun cuando se hallen en trámite de ejecución de sentencia”³³.

Las actividades principales que prevé el programa son: Registro Unico de puesteros, asesoramiento jurídico y técnico a los puesteros, tramitación

32. *Ley provincial N° 6086. En: Programa de Promoción y Arraigo de Puesteros. Mendoza. Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Urbano. Ministerio de Ambiente y Obras Públicas. Anexo I. Gobierno de Mendoza, 1999, p. 21.*

33. *Ley Provincial N° 6086, op. cit., p. 35.*

de informaciones sumarias posesorias en los respectivos juzgados de paz, estudios técnicos para determinar las unidades de producción mínima, pedidos de informes al Registro de la Propiedad Inmueble, Archivo Judicial y Dirección Provincial de Catastro, asistencia técnica y económica a municipios para la realización del registro único de puesteros, oposición a mensuras que afectan los derechos de puesteros y el cumplimiento de la ley 6086, elaboración de un proyecto de expropiación de tierras de secano.

Esta iniciativa del gobierno mendocino constituye, sin duda, una excepción destacable en el ámbito nacional, cuyo impacto final dependerá de la aplicación real de la ley pero que, en los hechos, hasta el momento ha proporcionado a los campesinos de las zonas áridas mendocinas cierta protección de sus derechos, particularmente el del acceso a la tierra, cuya situación en esta provincia, como en todo el país, es estructuralmente precaria:

“Entre los factores que más influyen en la desertificación se encuentra la forma de tenencia de la tierra, factor que contribuye a agravar los procesos de deterioro tanto en el sistema natural como en los grupos sociales, sumiendo a los pobladores en la pobreza y obligándolos a emigrar. (...) La precaria tenencia de la tierra en las zonas áridas y semiáridas es un factor que impacta adicionalmente a los factores naturales y uso de los recursos, impidiendo además el acceso al crédito y las mejoras en los asentamientos humanos. La gravedad del problema se observa en las estadísticas publicadas por los Censos Nacionales Agropecuarios: las distintas formas de tenencia: propietarios, arrendatarios, propiedad familiar indivisa, aparceros, ocupantes, etc., corresponden a explotaciones agropecuarias mensuradas y con límites precisos, no existiendo las estadísticas de explotaciones sin límites definidos, siendo éstas generalmente tierras fiscales, o campos comuneros de gran extensión territorial”³⁴.

“Es una característica dominante en los territorios provinciales con una gran extensión de zonas áridas, la confusión de títulos y a veces la completa ignorancia (...) de la población que vive en el desierto, llegando al extremo de no conocer cuántos son ni dónde habitan, cuanto menos

34. Abraham, Elena María, “Tenencia de la tierra y desertificación”, Ponencia en el Taller Nacional: “Problemática de Tenencia de la Tierra y su Impacto en el Manejo de los Recursos”, Mendoza, 28 y 29 de septiembre de 1999.

contar con un catastro regularizado. Esto da lugar a situaciones de injusticia, donde normalmente el 'puestero' (cuidador y pastor de los campos) y su familia sólo pueden practicar una economía de subsistencia, quedando librados a la acción de especuladores que lucran con su producción y con sus relaciones con los dueños de la tierra (reales o ficticios), 'propietarios' a los que normalmente el puestero no conoce o con los cuales mantiene una relación difusa o conflictiva. (...) Se convierte así el puestero en el componente más postergado de un esquema socioeconómico anacrónico y sustentador de profundas desigualdades"³⁵.

"Desde el punto de vista legal, el régimen de tenencia de la tierra (grandes latifundios y tierras fiscales) y los sistemas de explotación, obstaculizan la introducción de mejoras tecnológicas y la adopción de prácticas conservacionistas, por falta de posibilidades de acceso al crédito o a subsidios"³⁶.

"La educación formal es escasa, siendo muy alto el índice de analfabetismo en adultos. Esta situación propició que en ocasiones fuesen engañados y despojados de sus derechos e incluso desalojados de sus hogares"³⁷.

3.1.4 En la provincia de Catamarca

Otro ejemplo del problema generalizado de tenencia de la tierra es el de la provincia de Catamarca:

"La falta de títulos que acrediten legalmente la tenencia y posesión de la tierra, es un problema generalizado entre los pequeños productores catamarqueños, por lo que el saneamiento de títulos figura entre los permanentes reclamos efectuados por los productores minifundistas a diversos funcionarios y organismos del Estado"³⁸.

"La principal característica de los denominados 'Campos Comuneros' –tal como su nombre lo indica– es la posesión compartida de la tierra. En estos

35. Abraham, Elena María, *op. cit.*

36. Abraham, Elena María, *op. cit.*

37. Programa de Promoción y Arraigo de Puesteros. Mendoza. Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Urbano. Ministerio de Ambiente y Obras Públicas, Gobierno de Mendoza, 1999, p. 8.

38. "Los verdaderos dueños de la tierra", en Programa Social Agropecuario. Boletín Informativo, Catamarca, septiembre de 1999, pp. 4-5.

casos, cada familia ocupa un espacio (la finca y alrededores) y comparten el 'campo abierto' con otras familias de una determinada zona o región.

Esta singular situación de tenencia de la tierra tiene su origen en las siguientes causas:

-Títulos originales muy antiguos en los que –al no haberse realizado los trámites sucesorios correspondientes– no se sabe quiénes son los dueños de las tierras. Se presupone que en muchos casos los dueños originales han hecho abandono de dichas propiedades.

-Muchas de estas tierras pertenecieron a una forma de tenencia de la época de la colonia española, denominada Mercedes Reales. Es decir, la corona entregaba tierras a una persona para el usufructo (uso y beneficio) sin otorgarle el título de propiedad.

De esta manera, a través del tiempo perduran inmensas extensiones de tierra sin propietarios conocidos y con ocupantes que las utilizan de manera comunitaria, sin lograr acceder a un instrumento jurídico que le dé validez legal a dichas posesiones.

Ante esta situación –desde el punto de vista jurídico– se manejan dos alternativas de posibles soluciones:

1. Que las familias integrantes de los 'campos comuneros' –de común acuerdo– puedan arribar a algún tipo de solución que les permita sanear los títulos. (Es importante tener en claro que –en la mayoría de los casos– los 'campos abiertos' no se pueden fraccionar). En este caso, las propuestas deben surgir desde el seno de las mismas familias poseedoras de tierras compartidas a 'campo abierto'.

2. Que Catastro inicie un proceso de subdivisión, utilizando el poder que le permite al Estado expropiar tierras y redistribuirlas en función del interés general. Esta posibilidad priorizaría el aspecto jurídico relegando a un segundo plano la realidad social y cultural de las familias involucradas que (...) es el aspecto más importante a tener en cuenta para brindarle una solución adecuada al problema. (...) en muchos casos las familias que comparten tierras conforman verdaderas comunidades, con escuelas, parroquias, postas sanitarias y otros servicios comunitarios funcionando en dichos predios³⁹.

39. *Op. cit.*

3.1.5 Ingenio de Las Palmas en la provincia de Chaco

El Ingenio de Las Palmas comenzó su privatización en 1991; este proceso terminó finalmente con su clausura. Como consecuencia de su cierre quedaron sin trabajo numerosas familias, y además 70 familias perdieron las tierras que ocupaban. Los ex obreros fueron desalojados de la tierra en las que producían verduras y hortalizas. Estas familias con sus pertenencias y animales a falta de otras alternativas se instalaron al costado de un camino.

En 1995 la Cámara de Diputados de la provincia de Chaco expropió algunos lotes para destinarlos a estas familias. Se trata de los lotes 222, 311 y 312 que conforman alrededor de 700 hectáreas. La ley de expropiación señalaba expresamente que estos terrenos debían ser entregados a pobladores de la zona. Sin embargo la entrega nunca se hizo efectiva y los terrenos son ocupados actualmente por una sola persona⁴⁰.

Los campesinos, que se han organizado en un movimiento denominado “Los Sin Tierra” señalan: “en estos años de espera, sufrimos muchos perjuicios por no tener tierras, y a veces hasta fuimos presos por tener sueltos a nuestros animales”⁴¹.

El caso del Ingenio de Las Palmas no es un problema aislado en la provincia de Chaco. “El 64 por ciento de las familias que habitan la provincia (unas 500 mil personas) ocupa asentamientos irregulares. En la mayoría de los casos se trata de situaciones consolidadas desde hace muchos años” (...) ⁴².

3.1.6 Comunidades Indígenas. El caso de la Finca San Andrés, provincia de Salta⁴³

En el noroeste de la provincia de Salta, en el departamento de Orán, están ubicadas las comunidades que integran el pueblo kolla de San Andrés. Unas

40. *El Diario*, 8 de septiembre de 1999.

41. *Diario Norte*, 2 de septiembre de 1999.

42. *Diario Clarín*, 29 de marzo de 1999.

43. Los datos consignados surgen de la información y documentación aportada por Martín Herrán y Claudia Flores, Presidente y Secretaria del Grupo Yaguareté, a quienes agradecemos su participación en el presente informe.

doscientas cincuenta familias de esta cultura viven hoy en una superficie de casi 130.000 hectáreas, que se extienden desde las húmedas selvas de llanura, a 300 msnm⁴⁴, hasta las cumbres de la Sierra de Zenta, que bordean los 5000 msnm. Las familias llevan un modo de vida trashumante: durante los meses de invierno y comienzos de la primavera (mayo a octubre), cuando las tierras altas tienen sus pasturas secas por la falta de agua y las nevadas, la gente se ubica en los poblados de la selva, que para esa época goza de un clima suave, propicio a las actividades agropecuarias; y cuando los calores y las lluvias del verano dificultan la estadía en la zona baja, gran parte de las familias se traslada, con todas sus pertenencias y animales, a los valles altos, que, situados entre 1900 y 2700 msnm, ofrecen condiciones climáticas excepcionales para la vida de pobladores y ganado.

Actualmente están concentrados en los poblados de Paraní, en la altura, con su gemelo de la selva, El Angosto (70 familias); Santa Cruz, a 2700 msnm, y su par Río Blanquito, a 800 msnm (87 familias); San Andrés, en la montaña (50 familias) y Los Naranjos (otras 50) en la llanura.

Una historia trágica

La existencia del pueblo kolla sufrió un cambio dramático y fundamental cuando en 1930 el Estado Nacional “remató” las tierras de Finca San Andrés como tierras fiscales.

El comprador, Robustiano Patrón Costas, propietario del ingenio San Martín del Tabacal, se encargó de informar a los kollas que estaban viviendo en una propiedad privada y que por lo tanto debían pagar arriendo y derecho de pastura al titular, como lo marcaba la ley.

Empieza así el capítulo más oscuro de este siglo para los kollas de la región. El ingenio, apoyado por policías, intendentes y gobernadores de la época, trasladó compulsivamente a familias enteras para la zafra en una suerte de trabajo forzado. Todavía hoy los mayores relatan con amargura algunos detalles de lo que el ingenio llamaba “requisas”, en realidad cacerías humanas a cargo de policías y capangas al servicio de Patrón Costas, que volvían a capturar a aquellos indígenas rebeldes que decidían regresar a su pago antes que ser maltratados.

44. Metros sobre el nivel del mar.

En 1949, tres años después de la famosa marcha de los kollas de Salta y Jujuy a Buenos Aires, conocida como “el malón de la paz”, la Legislatura de la Provincia de Salta expropió la totalidad de la finca San Andrés a favor de las comunidades, pero la entrega de los títulos nunca se cumplió, y el ingenio continuó durante décadas dificultando, a menudo en forma violenta, las acciones jurídicas de parte de los indígenas.

En 1983 las autoridades del Ingenio y Refinería San Martín del Tabacal S.A. interrumpieron el ciclo vital de la trashumancia al cerrar las vías de acceso a las tierras bajas. Los indígenas perdieron casi todos sus animales, ya que debieron permanecer en la zona de altura, soportando el invierno particularmente duro que hubo ese año. Este hecho fue oportunamente denunciado en los Tribunales de Orán, sin ninguna respuesta.

En 1986, la empresa decidió hacer una donación de las tierras altas (aproximadamente 80.000 hectáreas) a los pobladores, con la condición de que abandonen definitivamente sus viviendas en la selva. El gobierno provincial formalizó el acto a través del decreto 2845/86, por el cual aceptó la donación de las tierras altas por parte del ingenio. Los kollas rechazaron la oferta debido a que significaba destruir su economía de trashumancia.

En 1987 la empresa demostró una vez más su prepotencia al cerrar con un portón el acceso a la Finca San Andrés; así obligó a los pobladores que se desplazaban entre la ciudad y las comunidades a dejar ante el cuidador armado todas sus pertenencias. Se pueden recoger hoy numerosos testimonios de mujeres a las que el administrador del ingenio, acompañado por la policía, obligó a desenterrar postes clavados en el suelo o a desclavar chapas de sus humildes viviendas.

A fin de tener Personería Jurídica y tratar de obtener la titularidad de la tierra, los pobladores decidieron formar, en 1992, la Asociación Comunitaria Tinkunaku del Pueblo Kolla de San Andrés, Los Naranjos, Río Blanquito de Santa Cruz y Angosto del Paraná.

Realizaron varias caravanas a la ciudad de Salta para exigir al Estado la devolución de la totalidad de sus tierras; ese mismo año lograron que el ingenio abriera de forma definitiva el portón de acceso.

En 1993 se sancionó la ley N° 24242, a través de la cual el Estado Nacional declaró sujeta a expropiación una superficie de aproximadamente 19.000 hectáreas de tierras bajas que incluían a los tres poblados. El ingenio

no se hizo esperar y entabló juicio por considerar que el monto de expropiación dispuesto por el Tribunal de Tasaciones de la Nación (\$822.000) era irrisorio, presentando tasaciones particulares que llevaban el monto a cifras varias veces millonarias.

Para lograr que la Nación hiciera el depósito del valor de tasación, los kollas se movilizaron a Buenos Aires, y a los dos años de sancionada la ley lograron, después de acampar en Plaza de Mayo por varios días, que el Ministerio del Interior concretara el depósito. Esta anécdota muestra hasta qué punto el Estado Argentino ha hecho poco por atender con la debida rapidez las demandas de los pobladores indígenas.

A mediados de 1996 el paquete mayoritario (66%) de la empresa Ingenio y Refinería San Martín del Tabacal S.A. fue vendido a una multinacional con base en Kansas, Estados Unidos, llamada Seabord Corporation. Seabord adquirió la empresa con conocimiento de la situación de expropiación y de donación de tierras que estaban pendientes.

La primera señal que dio Seabord a las comunidades fue un recurso jurídico para dejar sin efecto la donación de tierras hecha por la empresa en 1986.

Frente a esto, la provincia de Salta emitió un nuevo decreto, el 2437/97, por el cual ratificó la aceptación de la donación de 1986.

El encargado del ingenio inició una política de hostigamiento continuo a la población de San Andrés, volteó árboles frutales centenarios, destruyó picas y corrales de los vecinos y amenazó a varios miembros de las comunidades. En los juzgados de Orán, la Asociación Tinkunaku radicó más de una denuncia en contra de este personaje; por su parte y a pedido de Tinkunaku y otras asociaciones amigas, el Ombudsman de la Nación, Jorge Maiorano, exigió, a través de una resolución, que la provincia de Salta arbitre las medidas pertinentes para restablecer la tranquilidad en las comunidades y para devolver las tierras a los indígenas.

En mayo de 1997 las comunidades decidieron, en una asamblea de dos días, cortar el camino de acceso al poblado de San Andrés, en un lugar llamado Cuesta Chica, ante la perspectiva de que Seabord comenzara a trasladar personal y máquinas para edificar un complejo turístico. Durante tres meses cerca de doscientas personas se turnaron para permanecer apostados sobre el camino, resistiendo incluso la represión policial que intentó desalojarlos.

Como resultado del corte de Cuesta Chica los indígenas lograron dos de los objetivos: que el encargado del ingenio se retirara y que la justicia dictara una medida de no innovar en lo referido a la posesión de las tierras altas.

El último avasallamiento

Durante 1997, la empresa Techint inició la construcción de un gasoducto a Chile que cruzaría la Precordillera por la Finca San Andrés⁴⁵.

Una consultora ambiental privada realizó un análisis ambiental de la traza propuesta por la empresa Techint, que justamente pasaba junto a los poblados de Los Naranjos y San Andrés. Las conclusiones del análisis recomendaban a la empresa la elección de una traza alternativa, teniendo en cuenta los elevados costos ambientales y sociales que mostraba un sector particular de la traza inicialmente propuesta: el sector de San Andrés.

Durante la realización de ese análisis, los kollas, quienes estaban concentrados todavía en Cuesta Chica, hicieron llegar a los técnicos un documento con más de cien firmas, en el que se oponían categóricamente al paso de semejante obra por sus tierras ancestrales.

La empresa Techint decidió igualmente construir el llamado Gasoducto Norandino (primero se llamó Norgas), desde los yacimientos del norte salteño (Aguaragüe y Ramos) hasta el puerto de Tocopilla, en Chile, pasando por las selvas y pastizales de San Andrés.

La asociación Tinkunaku resolvió consultar a dos organizaciones no gubernamentales, el Grupo Yaguareté, de Salta, y Greenpeace Argentina, a quienes puso a consideración un nuevo estudio de impacto ambiental (EIA) encargado por Techint.

Los asesores de estas instituciones descubrieron una serie de falencias técnicas graves o ausencia de información que, por lo menos, ponían en duda la seguridad de la obra y la magnitud de sus impactos sobre el medio ambiente; lo que es más grave aún, la empresa empleó toda la información obtenida por el análisis ambiental previo, pero sistemáticamente había cercenado los

45. Ver CELS, *Informe Anual Enero-Diciembre de 1998*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 356-357.

mapas, esquemas, gráficos y recomendaciones que señalaban los riesgos de hacer pasar un gasoducto a través del área San Andrés.

Las objeciones al EIA fueron presentadas por los indígenas y por los ecologistas al Estado Nacional, representado por el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) y a la empresa Techint, solicitando el estudio de otra traza que no atravesara Finca San Andrés.

El Estado Nacional decidió entonces auditar el estudio de impacto ambiental, y la licitación la ganó la consultora Cooprogetti, la que, en quince días, se limitó a reescribir, de un modo más cuidadoso, el estudio previo, y recomendó el establecimiento de un sector protegido para contrarrestar los impactos del gasoducto.

Durante una reunión con la mencionada consultora, los miembros de la comunidad kolla fueron maltratados por los técnicos allí presentes, entre los que había un antropólogo, dos biólogos y varios geólogos, quienes agredieron verbalmente a los indígenas, los acusaron de haber perdido la identidad hace tiempo “por usar vaqueros y radios”, y los presionaron para que aceptaran el paso del ducto por las buenas antes que por la fuerza.

Incluso se puede leer, en el informe de la auditoría, insultos tales como que “...la mujer kolla espera en general hijos discapacitados, físicos o mentales, para que la ayuden en la vejez...”.

Finalmente, ENARGAS autorizó la obra. El Consorcio Norandino propietario del gasoducto y formado por la empresa belga Tractebel, la norteamericana Southern y la chilena Edelnor, solicitó, un día después de la aprobación oficial de la traza, una medida de no innovar ante el Juzgado Federal de Salta, previendo eventuales actos de oposición por parte de Greenpeace o de Tinkunaku. El Juez Federal dio lugar al amparo solicitado por la empresa, a pesar de no existir agravio que lo motivara.

Ante lo irregular de los acontecimientos, la Fundación Greenpeace Argentina presentó un recurso de amparo contra ENARGAS en un Juzgado Federal de Buenos Aires, a cargo de la Dra. Susana Córdoba, fundamentado en el hecho de que dicho Ente Regulador había autorizado la traza sin haber convocado, como lo marca su propia ley de creación, a una audiencia pública, debido a la falta de acuerdo entre todos los actores.

Dos semanas después la jueza dictó sentencia favorable y una medida de no innovar, la que detuvo las obras a las puertas de San Andrés durante cerca

de cincuenta días. Finalmente la Cámara de Apelaciones dejó sin efecto la medida de la Dra. Córdoba, debido a que el amparo presentado por Norandino era de fecha anterior.

El Gasoducto Norandino se construyó a través de chacras y corrales de los kollas, causó grandes derrumbes de laderas y torrentes de barro, cortó sus caminos vecinales y abrió nuevas vías de acceso a las tierras que hasta hace muy poco venían manteniéndose a salvo de ambiciones externas.

Los títulos de las 19.000 hectáreas continúan, después de cuatro años, en poder del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). Las tierras altas están todavía sometidas a juicio, entre Seabord y la Provincia de Salta y las del “remanente” están todavía en poder de la empresa.

Este caso paradigmático de avasallamiento y violación de los derechos de los pueblos indígenas permanece, pues, sin que el Estado intervenga en forma positiva para dar solución a los problemas referidos, básicamente el de la titularidad de las tierras que ocupan las comunidades.

3.1.7 Comunidades indígenas. Dos casos en la provincia de Chubut

Los siguientes ejemplos son ilustrativos de la conflictiva y difícil situación de tenencia de la tierra que atraviesan muchas de las comunidades indígenas existentes en el país. A pesar del progresivo reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas por parte de la legislación y del gobierno nacional, en los hechos las comunidades continúan siendo objeto de presiones y de violaciones en sus derechos.

a) Comunidad “Vuelta del Río”, departamento Cushamen⁴⁶

La comunidad mapuche “Vuelta del Río” está ubicada en la zona de precordillera, en la región Noroeste de la Provincia de Chubut, asentada en tierras Reservadas por el Gobierno Nacional en el año 1899 para los pueblos originarios mapuche-tehuelche sobrevivientes al genocidio que significó la

46. El informe sobre la Comunidad “Vuelta del Río” fue producido por el abogado Gustavo Manuel Macayo, Asesor Legal de dicha comunidad, a quien agradecemos su participación.

llamada “Conquista del Desierto”. Esta Reserva, la mayor en extensión y en población de la provincia, fue creada por un decreto del entonces presidente Julio A. Roca, después de penosas y constantes gestiones realizadas entonces por el “Longko”⁴⁷, Miguel Nancuche Nahuelquir.

El asentamiento de familias que ocuparon dichas tierras reservadas, se vio incrementado a través de los años con otras familias y comunidades mapuche-tehuelches provenientes de diferentes puntos de la Patagonia, que durante muchas décadas sufrieron persecuciones y desalojos por parte de terratenientes, fuerzas de seguridad y comerciantes extranjeros que fueron llegando.

También dentro de la Reserva se introdujeron paulatinamente numerosos comerciantes (“bolicheros”) y vendedores ambulantes (“mercachifles”), quienes a través de la venta de bebidas alcohólicas y otros “vicios” fueron apoderándose de bienes y tierras de los aborígenes. En muchos casos, con la colaboración o la omisión de funcionarios cómplices, obtuvieron títulos de propiedad ilegítimos sobre las tierras reservadas para los aborígenes. Estas maniobras se vieron acompañadas, muchas veces, de la expulsión de familias enteras y hasta de quema de viviendas con el eficaz apoyo de la policía y el juez de paz.

El proceso descrito se vio agravado por la creación del Estado Provincial del Chubut, en el año 1957, el que, mediante su Instituto Autárquico de Colonización, aceleró este proceso de otorgamiento de títulos de propiedad a particulares no aborígenes sobre las tierras reservadas oportunamente por el Gobierno Nacional, en muchos casos con familias y comunidades enteras adentro⁴⁸.

Este fue el caso de la Comunidad “Vuelta del Río”: un comerciante, después de rematar los bienes de una anciana mapuche por presuntas deudas, y de quemar su vivienda, expulsándola fuera de la Reserva, se instaló en tierras comunitarias y comenzó a cercar una enorme superficie, ante la permanente oposición y reclamos efectuados por la comunidad ante las diferentes autoridades, sin obtener nunca una respuesta.

En el año 1963, durante un gobierno militar en el que se otorgaron numerosos títulos de propiedad en similares condiciones, este comerciante

47. *Autoridad originaria mapuche.*

48. *De allí surge un dicho muy corriente en la región: “Compró el campo con los indios y todo”.*

obtuvo títulos de propiedad sobre varios lotes de la Reserva Cushamen, ancestralmente ocupados por las Comunidades de Vuelta del Río y Ranquihua, dos comunidades vecinas. Posteriormente, en 1973, los títulos de propiedad fueron transferidos a otro comerciante asentado en la región, que ya poseía algunos lotes de la Reserva. En el año 1994, sus sucesores entablaron una demanda de desalojo judicial contra algunas familias de la comunidad de Vuelta del Río, la que fue resuelta en primera y segunda instancia a favor de la comunidad, que también obtuvo el reconocimiento de su personería jurídica por parte de los gobiernos nacional y provincial.

El juicio de desalojo terminó a mediados de 1996, y la comunidad continuó la lucha por la regularización de su situación, tanto ante el gobierno nacional (Instituto Nacional de Asuntos Indígenas) como ante el gobierno provincial. Pero hasta el momento, nunca se obtuvo nada más que algunas promesas incumplidas.

Esta situación cobró gran trascendencia en toda la provincia, y es de pleno conocimiento tanto de las autoridades, como de la población. Por otra parte, no es la única comunidad aborigen que sufre esta situación.

La Comunidad Vuelta del Río esta formada actualmente por 25 familias que sobreviven en apenas 15 lotes de tierra, lo que significa que ni siquiera alcanza a un lote por familia⁴⁹, todas ellas en viviendas muy precarias.

En estos últimos días –noviembre de 1999– ha surgido una nueva amenaza: la familia del comerciante que ostenta los títulos intenta entablar un juicio reivindicatorio contra la comunidad, lo que acarreará nuevamente un gran esfuerzo a los pobladores, con la amenaza que significa sufrir un fallo desfavorable.

b) Comunidad Reserva Mariano Epulef

En 1923, por decreto del gobierno nacional, se crea la Reserva Mariano Epulef, en el Departamento Languineo, provincia de Chubut. A partir de entonces, los miembros de esta comunidad han permanecido en el lugar,

49. El decreto de creación de la Reserva Cushamen establece un régimen de ocupación a razón de un lote de 625 hectáreas por familia aborigen, con la obligación de habitarlo y trabajarlo personalmente.

ocupando las tierras reservadas. Desde hace unos años, sin embargo, estos pobladores mapuches comenzaron a recibir presiones por parte de terratenientes de la región, lo que los motivó a realizar varias denuncias públicas y ante la justicia de Chubut.

El 4 de noviembre de 1999, dirigieron una nota a los siguientes organismos: Ministerio del Interior, Subsecretaría de Derechos Humanos y Sociales de la Nación; Defensoría del Pueblo de la Nación; Servicio de Paz y Justicia; APDH Neuquén y Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos. En ella denuncian que “desde hace aproximadamente diez años comenzamos a ser molestados por terratenientes de la región, que en algunos casos han obtenido títulos ilegítimos sobre las tierras reservadas para el pueblo mapuche, sin ser ellos aborígenes sino ‘huincas’ que llegaron como ‘bolicheros’, y a través de introducir el alcohol en la comunidad, fueron aprovechándose de animales y tierras comunitarias, manteniendo a varios de nosotros en un sistema de servidumbre, o de casi esclavitud, explotando nuestro trabajo a cambio de víveres (‘vicios’) y expulsándonos cuando ya no tenemos fuerzas, o cuando nos accidentamos o enfermamos. Desde hace unos años nos vienen presionando de distintas maneras para que abandonemos el campo: nos denuncian por presuntos robos de hacienda, o por cualquier otro motivo, siempre falso, con el objeto de que tengamos que viajar a Esquel para presentarnos ante la justicia, oportunidad que aprovechan para provocar daños en nuestra vivienda, sustraer o envenenar algún animal nuestro. Esto hace que nuestra vida transcurra permanentemente sufriendo registros domiciliarios que nunca se comunican por escrito, órdenes de detención fraguadas, y diferentes tipos de amenazas hacia los hijos menores; cada vez que queremos realizar trámites, nos ponen diferentes trabas; todos estos viajes a la ciudad para tener que declarar o asistir a interminables reconocimientos judiciales nos vienen empobreciendo y desmoralizando, además de mantenernos en constante estado de temor. Estos hechos han sido denunciados ante la justicia penal de la Región Noroeste del Chubut, hace aproximadamente dos años. Pero pese a esta situación, dos de los miembros de nuestra familia están denunciados por intento de hurto y estafa en los autos ‘Cayulef, José Agustín, s/denuncia’, Expte. 1867/190/1998 que se tramita ante el Juzgado de Instrucción a cargo del Dr. José Colabelli”.

Finalmente, solicitan que “se arbitren los medios para hacer cesar lo más urgente posible esta persecución, hostigamiento y violación de nuestros

Derechos Humanos, como parte del Pueblo Originario Mapuche, preexistentes al Estado nacional y provincial, ya que aquí los funcionarios que tienen el deber de protegernos hacen oídos sordos a nuestro sufrimiento”⁵⁰.

3.2 Derecho al trabajo

Las estadísticas no logran reflejar el nivel del desempleo rural debido a las permanentes migraciones de la población económicamente activa, especialmente jóvenes, a los centros urbanos y a zonas de promoción industrial, lo cual reduce el número de desempleados residentes en el campo.

No obstante, los sectores rurales no escapan a la progresiva precarización del empleo que se ha producido a todo nivel en la sociedad argentina en las últimas dos décadas. Algunas condiciones particulares agravan incluso la situación de los trabajadores rurales empleados o autoempleados en actividades agropecuarias.

Por un lado, formas de trabajo precario como el trabajo temporario para cosecha, o las “changas”, se han generalizado y, en muchos casos, semiinstitucionalizado bajo el sistema de subcontratación, mediante el cual el trabajador temporario no tiene ninguna relación con el dueño de la empresa o campo donde realiza su labor, perdiéndose todo registro de la contratación en la cadena empresa/contratista/subcontratista –a menudo sub-sub-contratista, etc.

Por otro lado, con relación al autoempleo las condiciones fueron también empeorando, en la medida en que se formalizó la economía y se exigieron inscripciones legales para realizar cualquier actividad o transacción económica. La falta de CUIT⁵¹ se transformó en una fuerte restricción especialmente para la venta de productos pero también, como fue el caso de los productores de algodón que por su actividad eran beneficiarios de subsidio familiar por parte del ANSES⁵², para percibir beneficios que originalmente no exigían estos requisitos. Esta restricción está dada por el alto valor tanto

50. *Diario El Chubut, Esquel, “Aborígenes denuncian atropellos ante entidades nacionales”, 8 de noviembre de 1999, p. 3.*

51. *Clave Unica de Identificación Tributaria.*

52. *Administración Nacional de la Seguridad Social.*

de los impuestos como de los aportes previsionales obligatorios, prohibitivos para el nivel de ventas e ingresos de este sector.

Ley de Monotributo: El régimen simplificado para pequeños contribuyentes, o régimen de monotributo, cuyo trámite se inició bajo la idea de resolver la situación de los pequeños productores agropecuarios (y finalmente extendido a otros contribuyentes) dispone una contribución mínima cuyo importe supera las posibilidades de pago de la mayoría de los productores campesinos. Esta situación coloca a los pequeños productores al margen del sistema impositivo y previsional y del circuito económico formal.

La formalización, pues, antes que producir efectos positivos, más bien está tendiendo a reducir los ingresos campesinos por la imposibilidad de cumplir con las exigencias económicas y legales en materia tributaria.

3.2.1 Dificultades de trabajo por problemas ambientales

El uso agresivo e indiscriminado de cierta tecnología por parte de grandes productores, trae como consecuencia, en lugares donde el espacio es compartido con familias campesinas, la imposibilidad por parte de estas últimas, de continuar con sus propias prácticas productivas y tecnológicas. A continuación se presentan dos casos que ilustran este problema.

a) Daño ambiental y exclusión social en el Este tucumano

Bajo los nombres de “labranza cero”, “mínima labranza” y “siembra directa” se conocen a los nuevos procedimientos de preparación de suelo y siembra que reducen al mínimo o eliminan la remoción del terreno y lo mantienen bajo una cubierta vegetal, de modo que se reducen los efectos de la erosión hídrica y eólica.

Es menos frecuente utilizar la denominación “labranza química”, que es la que realmente describe estos procedimientos, ya que, a través de ellos, se evita el control de malezas por roturación del suelo, sustituyéndolo por la erradicación de las malezas por medios químicos. Las aplicaciones masivas de combinaciones de herbicidas, aplicadas reiteradamente con aviones y normalmente sobre muy grandes superficies, generan una deriva del producto que llega a imposibilitar los cultivos comerciales y de subsistencia de los pequeños

productores próximos, que son la enorme mayoría de la población rural. De este modo quedan arrinconados en una situación insostenible, o empujados hacia las villas de emergencia de la ciudad. Esto es de tal gravedad que merece ser tenido prioritariamente en cuenta por las empresas, los técnicos y los organismos públicos involucrados.

En la provincia de Tucumán, Jorge y Rodolfo Jerez, Froilán y Esteban Jiménez, Juan Isidro Castaño, Lucio Borquez y Juan Carlos Suárez, pequeños productores minifundistas que formaron el grupo “Los Pereyra”, en el departamento Cruz Alta, relatan: “Tal vez publicándolo y comunicándolo alguien haga algo por nosotros, porque nosotros somos bien perjudicados. Ya no podemos sembrar las plantas como el zapallo, la batata y la sandía, ni siquiera alfalfa, porque las fincas grandes fumigan con avión, ponen herbicidas para la labranza cero y nos queman todo. Para peor en este último año, como usan esas sojas RR⁵³, echan el glifosfato y ese no perdona nada. Nosotros acá nos hemos criado cultivando con mulas como pequeños agricultores, sembrando zapallo, batata, sandía, maíz, y también alfalfa para los animales. Sabíamos cosechar y salir a vender nosotros mismos, como ser para Ralos, para Los Posse o colonia Guzmán. Mire ahora estas hojas, que les ha pasado el veneno y vea la forma como pata de rana y cómo están manchadas. Las plantas se hacen de una sola guía y no dan nada. Han fumigado de acá a dos kilómetros y vea que las plantas de zapallo y de huerta, y la naranja, son muy delicadas. Hasta sin la sombra de las moreras se han quedado los que están alambre de por medio con ellos. Porque nosotros sembramos una alfita para darle a un chanco que tenemos para comer o para rebuscarnos, o para darle a una vaca para sacar la leche y vea, el alfa está volteando toda la hoja. Para qué le voy a decir al de la firma, si va a decir que no, que yo no he sido, que el avión mío no ha sido. Yo les he hecho un juicio y, bueno, les iba a ganar pero se me ha vendido el abogado y no he podido cobrar”⁵⁴.

Este grupo de productores se conformó en el año 1998 para buscar solución a sus problemas. Enterados del Programa Social Agropecuario, fueron a él con su proyecto. Dada la imposición de su ambiente contaminado, tuvieron que comenzar sembrando sólo soja RR, y así lo hicieron, pero uniéndose

53. Variedad híbrida de soja, adecuada para la técnica de “labranza cero”.

54. Declaración hecha al diario *La Gaceta de Tucumán*.

para comprar en conjunto los insumos, para contratar en conjunto la cosecha y para vender todos juntos. Eso, sólo por el primer año, porque la soja no es solución para el pequeño productor, ya que casi no emplea el trabajo familiar y deben contratar todas las labores mecanizadas. En el futuro piensan en la producción complementaria de cerdos y de maíz y forrajeras para alimentarlos. Pero nada será posible si no se logra hacer cumplir sus derechos a la equidad ambiental.

b) Limitación ambiental a la horticultura orgánica

El productor campesino Enrique Córdoba, del Departamento Simoca de Tucumán, planteó las dificultades que se presentan a los pequeños productores que pretenden hacer producción orgánica como una alternativa de diversificación en el minifundio cañero, cuando en las grandes fincas vecinas se hacen aplicaciones aéreas masivas con agroquímicos, que inevitablemente contaminan a los vecinos⁵⁵. El planteo dio lugar a la convergencia de opiniones de técnicos y productores sobre la responsabilidad del Estado provincial de proteger los derechos de terceros afectados por agroquímicos, a través del desarrollo y la exigencia de cumplimiento de reglas que garanticen la equidad.

3.3 Otros derechos⁵⁶

3.3.1 Derecho a la Educación⁵⁷

La situación educativa de la población adulta rural se caracteriza por el bajo nivel alcanzado: alrededor del 60% no ha finalizado el nivel primario (40% en San Juan) y el 10% no tiene habilidades específicas de lectoescritura.

55. También en entrevista al diario *La Gaceta*.

56. Información proporcionada para el caso de las provincias de Misiones, Salta y San Juan, y tomada de: "Niveles de Vida y Pobreza Rural...", *op. cit.*, pp. 107 a 111, y "Niveles de Vida en Hogares Rurales...", *op. cit.*, pp. 91 a 93.

57. Ver la Observación General 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *El derecho a la educación* (Art. 13). 8/12/99. E/C.12/1999/10.

En el medio rural la mitad de los alumnos de nivel primario asiste a establecimientos con presencia de plurigrado, lo que resiente la calidad de la educación recibida. Por su parte, la cobertura educativa para el nivel secundario es irrelevante así como las actividades de capacitación no formal. En general, las situaciones de abandono del sistema educativo son más frecuentes entre los hogares rurales localizados de manera dispersa.

3.3.2 Derecho a la salud

El acceso a la salud muestra para el área rural una situación condicionada por la baja cobertura de obras sociales, ya que más de la mitad de la población no dispone de ese tipo de beneficio. Las instituciones sanitarias del sector público concentran la mayor parte de la atención de la salud, incluyendo modalidades no tradicionales como el agente sanitario, brindando un servicio normalmente insuficiente por la falta de medios adecuados para dar respuesta eficaz a las necesidades de la población: baja frecuencia de visitas profesionales, falta de equipamiento e insumos, etc.

3.3.3 Derecho a la vivienda⁵⁸

Alrededor de un tercio de las viviendas en el área rural cumple con estándares aceptables comparables con las del medio urbano. En el otro extremo, las viviendas con altos déficit en cuanto a las características de su construcción (otro tercio del total de viviendas) se localizan en áreas de población dispersa. Esta situación es acompañada por la muy reducida utilización de programas o líneas de financiamiento para la construcción o mejora de viviendas⁵⁹.

58. Ver las Observaciones Generales 4 y 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *op. cit.*

59. En esta línea, una excepción destacable constituyó la experiencia realizada por el Programa Social Agropecuario en seis provincias (Corrientes, Chaco, Santiago del Estero, Tucumán, Mendoza y Chubut), cuya etapa piloto finalizó en 1998 sin que se haya financiado la continuidad y extensión de ésta hacia el resto del país. La experiencia consistió en la ejecución de 295 soluciones habitacionales (149 viviendas nuevas y 146 ampliaciones o modificaciones), bajo la modalidad de autoconstrucción y bajo costo

Entre los servicios básicos con los que cuentan las viviendas rurales, se registran accesos diferenciales: sólo alrededor de la mitad tiene alumbrado eléctrico, la provisión de agua potable es también muy limitada: la mayoría se provee de fuentes naturales (pozos, represas, ríos o arroyos) lo que afecta previsiblemente las condiciones de vida, particularmente la salud.

3.3.4 Derecho a la alimentación⁶⁰

La canasta alimentaria de los hogares rurales está muy poco diversificada. Tres rubros (carnes, harinas y pan) concentran más del 70% del consumo kilocalórico del adulto equivalente (AE), no apreciándose procesos de sustitución importantes al consumo de alguno de esos alimentos.

La autoproducción configura un componente importante de la estrategia desplegada por los hogares para la obtención de alimentos; esta actividad crece en los hogares en condición de pobreza.

El gasto realizado por los hogares en la compra de alimentos ronda en promedio los \$150 mensuales. El gasto *per cápita* en alimentos varía según el nivel de ingreso de los hogares, duplicándose en aquellos de ingresos más altos al compararlos con los más bajos.

4. Acerca de la “viabilidad” del campesino

El aparente triunfo o la imposición de las ideas neoliberales en nuestro país es el marco en el cual se desarrollaron una serie de debates respecto de las condiciones y posibilidades de la economía campesina. Quizás el que se verifica con mayor fuerza en la actualidad es el que hace a la “viabilidad” o “inviabilidad” de los pequeños productores minifundistas (PPM)⁶¹ como actores productivos dentro del modelo vigente.

(alrededor de \$4500 por cada casa nueva), en el propio predio de cada familia, con un crédito blando a 15 años. Cfr.: Programa Social Agropecuario; *op. cit.*; pp. 25-27.

60. Ver la Observación General 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho a una alimentación adecuada (Art. 11). 12/05/99. E/C.12/1999/5.

61. Se caracteriza así a los campesinos cuya actividad principal es la producción agropecuaria tradicional basada en el trabajo directo de la familia en el predio que ocupan, disponiendo para ello de escasa superficie de tierra y escaso capital.

Bajo la supuesta “inviabilidad”, parece justificarse la falta de políticas públicas que promuevan la inclusión activa del campesinado como productor en el conjunto de la sociedad, esto es, vinculado a los mercados formales de trabajo y comercialización de productos, con acceso al sistema financiero, al sistema tributario y previsional, a un sistema de seguridad social, etc.

Esta supuesta “inviabilidad” tiende a reducir al campesinado a mero beneficiario de programas asistencialistas, cuyos objetivos no pasan de la contención social básica y la satisfacción de necesidades primarias de subsistencia. Bajo esta concepción, los campesinos quedan limitados a una situación pasiva y subalterna, dependiente de los recursos siempre escasos que el Estado dispone para el sector.

Desde otra visión, en cambio, se podría sostener que la “viabilidad” es posible siempre y cuando se planteen transformaciones en las condiciones estructurales sobre las cuales se desarrollan las actividades productivas del campesinado.

Los argumentos en torno a las condiciones de viabilidad o inviabilidad pueden ser resumidos, de acuerdo con Martínez Nogueira y otros, del siguiente modo:

“1) Los PPM no son viables en las circunstancias actuales. Carecen de los suficientes recursos naturales, son pobres y, lo que es más, están inmersos en una ‘cultura de la pobreza’ que les impide salir de ella por más esfuerzos que se realicen. Por ello no tiene sentido gastar recursos en programas de carácter productivo sino que los programas de apoyo deberían ser sólo de carácter asistencial. En realidad si estos PPM desapareciesen, ya sea por emigración o por simple no reemplazo generacional, sería mucho mejor, tanto para ellos que caso contrario estarían siempre sumidos en la pobreza y sin alcanzar condiciones de vida digna, como para la sociedad que de lo contrario se ve obligada a un gasto continuo en asistencia social.

2) Los PPM son viables en las circunstancias actuales a condición que se modifiquen algunas variables del contexto mediante programas de acción específicamente dirigidos. Se los debe ayudar para que se queden en el campo porque siempre estarán mejor que en la ciudad, donde no hay trabajo y sólo los espera la miseria y la marginación social y la dependencia de los programas de asistencia social. Esta postura tiene a su vez dos variantes:

a) En el modelo de desarrollo socioeconómico actual hay espacio para que estos PPM se incorporen si cambian algunas variables. Estas son básicamente las que tienen que ver con el cambio técnico, asociado a instrumentos tales como el crédito, la asistencia técnica y un mayor control sobre los procesos productivos y comerciales posteriores.

b) Los PPM son viables pero en el modelo socioeconómico actual no hay espacio para que se desarrollen. La mejora de los ingresos a través de lo tecnológico no es más una salida. Lo mejor es ayudarlos a resistir en su situación actual, sin incentivar la relación con los mercados (de productos, de dinero, de trabajo) porque es a través de ellos que se producen las situaciones de expoliación. Lo que se debe hacer es favorecer la producción para el autoconsumo, la organización grupal autónoma y la organización reivindicativa para lograr que los PPM ocupen un lugar reconocido en la sociedad, desde donde puedan colaborar en cambiar el modelo de desarrollo socioeconómico actual hacia uno más justo en el cual ellos tengan cabida”⁶².

Lo cierto es que, en condiciones que aseguren disponibilidad de recursos, igualdad de oportunidades para el acceso al mercado y un régimen tributario adecuado a su nivel de ingresos, hay experiencias que muestran que el sector campesino ofrece posibilidades de desarrollo a escala familiar, de pequeños grupos, de comunidades locales,⁶³ etc.

Las condiciones que debieran generarse tienen que ver, básicamente con:

Disponibilidad de Tierra: no solamente están limitados por el minifundio, sino que en general la tierra disponible para los campesinos suele ser productivamente marginal y habitualmente cara. Pero el mayor problema es el relacionado con la titularidad de la tierra. Sólo un porcentaje relativamente bajo de campesinos posee título perfecto, escritura o al menos boleto de compraventa válido. Esta situación limita las posibilidades de realizar inversiones o mejoras prediales, encarar nuevos emprendimientos, etc.

62. Martínez Nogueira, Roberto y otros, *op. cit.*, pp. 50-51.

63. Cfr. Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación, Programa Social Agropecuario, “El Programa Social Agropecuario, 1993-1998. 5 años de política social con pequeños productores minifundistas”, Buenos Aires, 1998.

Financiamiento: la imposibilidad de acceso al crédito, y en particular al crédito bancario, por parte de los pequeños productores, resulta de dos factores concurrentes: las dificultades para dar cumplimiento a los requisitos exigidos por las entidades financieras y la inexistencia de líneas especiales de financiamiento que atiendan a las características específicas del sector⁶⁴. Mientras se diseñan regímenes especiales de diferimiento impositivo (Catamarca, La Rioja y San Juan), de captación de capitales y financiamientos en condiciones de excepción, y de refinanciamientos para las deudas bancarias, que favorecen a las grandes empresas, los productores campesinos sólo acceden a fuentes de crédito informales, de alto costo financiero y en condiciones de subordinación social, como son los “prestamistas”, los acopiadores de productos, los proveedores de insumos y hasta los dueños de la tierra que los campesinos arriendan o trabajan en aparcería.

Comercialización: las principales restricciones que los pequeños productores deben enfrentar para la venta de sus productos son: a) los altos costos de inscripción a los efectos tributarios (CUIT), lo cual impide la formalización comercial con las consecuentes pérdidas en las relaciones de intercambio. Al no poder facturar el precio de venta es menor y no pueden vender a cualquiera; b) inadecuación de las modalidades de control bromatológico. En general los sistemas de control no se adaptan a las condiciones productivas de los pequeños productores. Por ejemplo, los lugares de faenamiento de animales (mataderos, frigoríficos) son demasiado onerosos o están demasiado alejados de los lugares de producción; c) carencia de infraestructura adecuada para la selección, empaque y otras necesidades del proceso post-cosecha de la producción.

Disponibilidad de asistencia técnica y capacitación: estos servicios son tradicionalmente inaccesibles para los pequeños productores, lo cual establece una gran diferencia con los sectores productivos más grandes, quienes, al contar con asistencia técnica y posibilidades de capacitación, están en condiciones de adoptar mejoras tecnológicas también inaccesibles para los campesinos.

64. Programa Social Agropecuario, *op. cit.*, p. 11.

4.1 La importancia del productor familiar como generador de empleo

No obstante las restricciones señaladas, aun en las condiciones actuales, el sector campesino cumple, paradójicamente, un rol importante en la generación de empleo, y constituye uno de los pocos sectores en los que el empleo creció en la Argentina.

“En 1980 eran 565.667, y en 1991 llegan a 756.134 entre productores y familiares ocupados en las explotaciones agropecuarias. Si bien representan sólo el 6% del total de ocupados del país, en las provincias del NOA y NEA representan entre el 10 y el 20% de los ocupados”⁶⁵. La incidencia principal en este crecimiento, está dada por el autoempleo en sus propias explotaciones:

“Este hecho muestra, por otra parte, su relevancia como sector en relación con la ocupación territorial. Son habitantes rurales o de pequeños poblados y ciudades intermedias, donde constituyen generalmente los principales estímulos al desarrollo local del comercio y pequeñas industrias (carpintería, envasadoras, etc.) (...) Cumplen un importante rol de retención de población en esos lugares. A la finca se retorna cuando no se consigue empleo en las grandes ciudades. Allí quedan, también, los nietos con sus abuelos, mientras sus padres buscan changas en las grandes urbes”⁶⁶.

5. Vicisitudes de los programas de atención al sector campesino

Una de las evidencias más claras de la desatención que ha demostrado el Estado hacia el sector campesino se expresa en la política contradictoria implementada a través de los programas oficiales dirigidos, en mayor o menor medida, a esa población. Si bien en los últimos años se han creado programas sociales dirigidos a la población rural pobre, éstos no han contado con presupuestos suficientes para desarrollar sus actividades, o se han visto recortados progresivamente. Esto último refleja la falta de reconocimiento,

65. Bordelois, Gastón y Aparicio, Susana, Ponencia presentada ante el Foro “Gobierno y Sociedad”, Buenos Aires, 27 de octubre de 1999, p. 4.

66. Bordelois y Aparicio, op. cit., p. 5.

por parte de las autoridades, de los campesinos como sector social hacia el cual hay que dirigir acciones que tiendan a su desarrollo efectivo.

Durante 1999, el financiamiento efectivo que estos programas pudieron aplicar a las acciones previstas disminuyó en más de un 50% en relación con el ejecutado en el año anterior.

Los principales programas dirigidos al sector campesino desarrollados por el estado en los últimos años, y las dificultades por las que los mismos atraviesan, se exponen a continuación⁶⁷.

Programa Social Agropecuario (PSA):

A través del PSA, creado en 1993 en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación (SAGPyA), el Estado se propuso asistir con crédito, asistencia técnica y capacitación a los productores minifundistas ubicados en todo el país. “Es el primer programa de cobertura nacional (se ejecuta en todas las provincias, con excepción de Santa Cruz y Tierra del Fuego) dirigido a este sector y no cuenta con antecedentes de programas semejantes en el país”⁶⁸.

De acuerdo con la información oficial, hasta fines de 1998 el PSA había apoyado, a lo largo de cinco años, a 4.700 grupos de productores, a través de 26 millones 400 mil pesos otorgados en créditos a 36.400 familias de todo el país, cubriendo alrededor del 20% de la población en condiciones de acceder al programa⁶⁹.

Durante 1999, el PSA ha visto reducido su presupuesto anual de 10 millones a 8 millones de pesos, y se habían hecho efectivos, hasta fin de noviembre, sólo alrededor de un 30% de este crédito presupuestario. Esto trajo como consecuencias una drástica reducción de las metas de ejecución

67. *El Programa Pro-Huerta fue uno de los que sufrió los mayores recortes presupuestarios. Este programa, si bien tiene una población beneficiaria mayoritariamente urbana y periurbana, incluye también entre sus beneficiarios campesinos. Ver en este mismo Informe el capítulo “La explosión de la pobreza en Argentina”.*

68. *SIEMPRO (Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales).* <http://www.siempro.org.ar/evaluacion/psa3.htm> (p. web).

69. *Programa Social Agropecuario, op. cit.*

programadas para el año, lo cual limitó las acciones prácticamente al apoyo técnico a los proyectos en implementación desde años anteriores.

En el mes de diciembre de 1999, el gobierno saliente dispuso todavía dos recortes finales, por los cuales redujo el presupuesto de ese año a sólo alrededor de 3 millones 500 mil pesos.

A través de seis años de ejecución, el PSA logró una legitimidad importante tanto entre los beneficiarios como en las asociaciones y organizaciones campesinas, y obtuvo un impacto reconocido en el medio rural. No obstante, la Ley de Presupuesto para el año 2000 aprobada por el Congreso de la Nación, no prevé recursos para el PSA, por lo que al fin del año '99 la incertidumbre sobre la continuidad de este programa era absoluta.

La amenaza de desmantelamiento de este programa representa una clara señal negativa que profundiza las condiciones de precariedad en las cuales desarrollan sus actividades los pequeños productores.

*Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios
(PROINDER):*

En el mismo ámbito de la SAGPyA, a mediados de 1998, y con el cofinanciamiento del Banco Mundial (75%), inició las acciones el PROINDER. Este programa está dirigido a atender algunas de las necesidades de los "pobres rurales con necesidades básicas insatisfechas (NBI)". El PROINDER prevé subsidiar inversiones prediales y comunitarias, brindar asistencia técnica y capacitación, a través de la estructura y de los equipos técnicos del PSA. Asimismo se propone fortalecer institucionalmente las áreas de desarrollo rural de los gobiernos provinciales.

Si bien se encuentran disponibles los fondos correspondientes al crédito externo, hasta el presente el PROINDER no ha podido iniciar sus acciones debido a que en un primer momento el gobierno argentino no aportó en tiempo y forma los fondos de contrapartida comprometidos (25%) y, luego, debido a que el Ministerio de Economía no autorizó el uso del crédito externo disponible bajo la excusa de no incrementar el déficit fiscal.

Unidad de Planes y Proyectos de Investigación y Extensión para Productores Minifundistas (“Unidad de Minifundios”):

Después de algunas experiencias con proyectos específicamente orientados a mejorar las condiciones de vida del productor minifundista, el Consejo Directivo del INTA creó en 1987 la Unidad de Minifundios con el objetivo de “propiciar y concertar acciones para mejorar los ingresos y calidad de vida del productor minifundista, en base a un desarrollo autosostenido que posibilite su transformación ampliando las posibilidades de capitalización”⁷⁰.

“Su función es intervenir en la planificación y seguimiento de proyectos que son ejecutados por las distintas unidades operativas del INTA (...) La Unidad de Minifundios, con el apoyo de un Consejo Asesor, brinda lineamientos y metodologías a los Centros Regionales a la vez que asesora al Consejo Directivo (...) La propuesta consiste en tecnologías de sencilla implementación y bajos costos, para aumentar el ingreso, mejorar la seguridad alimentaria y la producción para el mercado (...), ocupar convenientemente la mano de obra del núcleo familiar, favoreciendo alternativas de diversificación productiva y dando mayor valor agregado a los productos regionales”⁷¹.

La Unidad terminó el año 1999 con 50 proyectos en ejecución, pero completamente desfinanciada, sin presupuesto, y sin perspectivas concretas para el año 2000.

70. “El Minifundio en la Argentina”. <http://www.inta.gov.ar/minifundio/elimini.htm> (p. web).

71. *Ibidem*.