

## **EXPANSIÓN AGRÍCOLA Y DESARROLLO LOCAL EN SANTIAGO DEL ESTERO**

Lic. Rubén de Dios

Sociólogo. Profesor de Sociología Rural de la Universidad Nacional de Santiago del Estero. República Argentina.

mail: rubendedios@arnet.com.ar

### **Abstract**

A partir de los años setenta del siglo pasado, se produjeron diversos procesos de cambio en la estructura agraria de la Provincia de Santiago del Estero, ubicada en la región chaqueña de la República Argentina. Hubo un avance o penetración capitalista, protagonizado por un sector empresarial moderno, mayormente de origen extraprovincial, que contribuyó a la expansión de producciones agroexportables en áreas de secano (sorgo, maíz, poroto, algodón). También tuvo un desarrollo importante la ganadería bovina tanto para cría como para engorde con la incorporación de tecnología.

Dicho proceso se basó en la expansión de las superficies explotadas, generando presiones muy concretas sobre los antiguos ocupantes de la tierra. Una de las principales consecuencias sociales fue la proliferación de acciones de desalojo y de expulsión de los campesinos de las tierras, que comenzaban a valorizarse con el objeto de "liberarlas", ya sea para su explotación bajo formas empresariales o para realizar diversos negocios de especulación inmobiliaria. El mismo concepto de "expansión de la frontera agropecuaria" con que se caracterizó al proceso mencionado, debería ponerse en cuestión, ya que supone un avance sobre tierras supuestamente improductivas, cuando en rigor, el monte santiagueño no sólo es la base actual del sustento material de la población campesina, sino que tiene una potencialidad productiva aún no aprovechada, con un manejo agrosilvopastoril adecuado.

Hacia fines de los años 90 y comienzos del 2000 asistimos a un nuevo impulso en la expansión de las superficies explotadas, esta vez de la mano de la ampliación del cultivo de la soja. En este trabajo intentaremos no sólo describir este proceso, sino también "leerlo" en términos de su contribución al desarrollo local. Luego caracterizaremos a los principales actores económicos, ya sea que estén protagonizando el proceso de expansión, o que reciban su impacto sin mayor posibilidad de incidir en el curso de los acontecimientos. También colocaremos la atención sobre el rol que el estado provincial ha venido desempeñando para alentar, orientar, o eventualmente desentenderse de las consecuencias no deseables de este proceso. Finalmente presentamos algunas conclusiones que es probable que tengan escasa repercusión práctica, ante la velocidad arrasadora del proceso de avance capitalista en la región.

## Introducción

La Provincia de Santiago del Estero está situada en la región noroeste de la Argentina. Dicha región presenta características de atraso relativo respecto de la región pampeana central, donde históricamente se ha concentrado la población y las actividades económicas más dinámicas. El modelo agroexportador con que se identifica tradicionalmente al país se ha basado en la producción agrícola y ganadera de la pampa húmeda argentina.

En cambio, la región noroeste, al igual que otras regiones del país, integra el espectro de lo que habitualmente se denomina como economías regionales, donde históricamente se han desarrollado complejos agroindustriales orientados al consumo interno del país, como es el caso de la producción de azúcar, de tabaco, de algodón, de cítricos, de aceitunas. También resulta relevante el sector hortícola (especialmente cebolla y tomate) o la producción de frutillas.

En este contexto, es posible observar algunos cambios recientes y vertiginosos, entre los cuales se destaca el incremento notable de las superficies destinadas al cultivo de cereales y oleaginosas, en particular de la soja, como consecuencia de la implantación de los cultivos en tierras desmontadas al efecto. En los últimos 10 años la superficie implantada se ha triplicado. Recordemos que la región todavía cuenta con la mitad del total nacional de bosques nativos, con una superficie de 16 millones de hectáreas, de las cuales, 7 millones corresponden a Santiago del Estero. (Walberg, J. et al 2005)

Santiago del Estero es una sociedad tradicional con escaso desarrollo industrial. Concentra poco más de 800.000 habitantes, de los cuales, el 34% reside en zonas rurales, convirtiéndose en la provincia menos urbanizada de todo el país. En sintonía con estos datos, el sector agropecuario ha jugado y sigue jugando un papel económico importante, ya que ocupa el segundo lugar, luego del sector de servicios, en cuanto a la generación del producto bruto interno. A su vez, el sector campesino resulta mayoritario en la composición de la estructura agraria. No obstante, los cambios producidos en la estructura agraria en las últimas dos décadas son importantes, y están produciendo una nueva configuración donde aparecen nuevos actores y tienden a transformarse los existentes.

En este sentido, destacamos el avance o penetración de empresas agropecuarias capitalistas de origen extraprovincial, provenientes en su mayoría de la pampa húmeda, que han comprado o alquilado tierras para destinarlas a la producción ganadera bovina de cría, o preferentemente a la implantación de cereales y oleaginosas, en particular de la soja, previo desmonte del bosque nativo.

Este proceso de avance o expansión de la frontera agropecuaria sobre tierras antes consideradas marginales, ha sido en muchos casos a costa de la población campesina, antigua ocupante de dichas tierras, y que por distintas razones que abordaremos más adelante, no han podido acceder a los títulos perfectos sobre dichas posesiones. En consecuencia, resulta habitual observar como familias, y aún poblaciones enteras son desplazadas de sus lugares de origen o asentamiento histórico, para emigrar en busca de un nuevo lugar de residencia y de trabajo.

Inclusive, podría disputarse el sentido que habitualmente se otorga al concepto de expansión de la frontera agropecuaria, ya que supone un avance de un determinado modelo productivista, sobre tierras supuestamente improductivas, cuando de hecho, el bosque santiagueño no sólo es la base actual del sustento material de la población campesina, sino que podría tener una potencialidad productiva aún no suficientemente aprovechada, a través de un manejo agrosilvopastoril adecuado.

A partir de la crisis del año 2001, de la salida del régimen de convertibilidad, y de la consecuente mejoría de los precios relativos de los cultivos agrícolas, el proceso de penetración antes mencionado ha entrado en una nueva fase de notable aceleración, de la mano de la ampliación de los cultivos de soja.

En este trabajo intentaremos no sólo describir este proceso, sino también “leerlo” en términos de su contribución al desarrollo local, que definiremos previamente. Luego caracterizaremos a los principales actores económicos, ya sea que estén protagonizando el proceso de expansión, o que reciban sus consecuencias con escasas posibilidades de incidir en el curso de los acontecimientos. También colocaremos la atención sobre el rol que el Estado ha venido desempeñando para alentar, orientar, o eventualmente desentenderse de las consecuencias no deseables de este proceso. Finalmente presentamos algunas conclusiones a modo de aportes para un debate que creemos necesario.

### **Acerca del desarrollo local**

El concepto de desarrollo tiene una larga tradición teórica, y lejos de haber perdido importancia, está en el centro del debate actual, tanto de las sociedades y regiones que han logrado alcanzar los más altos niveles de vida, como de aquellas que deben superar todavía extendidas situaciones de pobreza y atraso.

Como todo concepto con implicancia social, está en permanente disputa de sentido. Es decir que no existe una sola forma de entender el desarrollo, sino tantas como las perspectivas de los actores que quieran debatirlo. Tampoco se trata de una disputa académica entre opiniones diversas que podría saldarse a favor de quien mejores argumentos presente, sino que prioritariamente se trata de una disputa de poder, en tanto alguno de los sentidos tiene mayor posibilidad de imponerse sobre otro en las prácticas concretas.

Todavía prevalece entre nosotros una noción del desarrollo que se identifica con el de crecimiento económico. Para esta perspectiva lo prioritario es la acumulación de capital, por lo que en el corto plazo hay que limitar los niveles de bienestar exigiendo un sacrificio a la población en general. Priorizar medidas distributivas en las primeras etapas del proceso de desarrollo sería un error, por lo que se debe esperar y hacer los sacrificios exigidos, para que en el futuro, supuestamente todos accedan por igual al bienestar y a los beneficios del crecimiento. Para verificar si una sociedad transita por el camino del desarrollo se apela a indicadores como el crecimiento del PBI o del Ingreso per cápita, como si este crecimiento por sí mismo se tradujera automáticamente en mejores condiciones de vida para el conjunto de la población. El dilema entre eficiencia económica y

equidad distributiva es un dilema que siempre se salda a favor del primer término de la ecuación.

Este sentido del concepto de desarrollo está muy ligado a la noción de evolución. Así como los cuerpos vivos, las sociedades transitan necesariamente por distintas etapas hasta alcanzar su madurez que se identifica con un modelo de sociedad industrial primero y de sociedad de bienestar o globalizada después. Existiría un único modo de desarrollo posible, y el subdesarrollo sería nada más que una etapa a superar en el camino hacia el desarrollo.

La perspectiva mencionada confronta con otras maneras de concebir el desarrollo. Nosotros adoptaremos una concepción en términos de políticas de desarrollo, donde no hay ningún sendero preestablecido, ni ninguna dirección definida por el punto de llegada. Según este enfoque, cada proceso de desarrollo está marcado por una historia específica. Decimos con José Arocena (1995) que la palabra clave no es el progreso, sino la estrategia; la lógica del desarrollo no está más dirigida por una ley económica “natural”, sino por una opción política contingente adaptada a cada realidad específica. Por consiguiente el impulso y la orientación deben venir desde el interior de cada sociedad, dando respuestas a los desafíos que se le presentan.

Este concepto que llamaremos de “desarrollo endógeno” o de “desarrollo local”, a nuestro entender debe incluir los siguientes elementos centrales:

- Es un proceso que supone necesariamente alguna forma de acumulación de riqueza o de crecimiento económico. Subrayamos que este elemento es una condición necesaria, aunque no llega a ser una condición suficiente. Como ya dijimos, la perspectiva predominante identifica al desarrollo con el crecimiento económico como si fueran sinónimos. Sin caer en ese reduccionismo, sostenemos con Daniel Arroyo (2003) que resulta necesario poder encontrar una o varias actividades económicas productivas que sean capaces de actuar como “motores del desarrollo”, y que puedan “traccionar” al resto de los sectores.
- En consecuencia, el crecimiento debe traducirse en mejores condiciones de vida para el conjunto de la población del territorio, y no sólo para algunos sectores que concentran los ingresos. La idea es que no haya ganadores y perdedores en un juego de suma cero, sino que debe tenderse a una equitativa distribución y redistribución del ingreso global. En este sentido, el Estado tiene un papel indelegable que cumplir, redistribuyendo y ayudando a los rezagados o excluidos del proceso.
- El desarrollo local no viene impuesto desde afuera como un modelo a ejecutar, o como una forma determinada de realización del capital. La presencia de inversiones externas no alcanza para calificar a un proceso de desarrollo. Por el contrario, si dichas inversiones se producen, y no son orientadas según los intereses locales, es probable que terminen apropiándose y extrayendo la mayor parte de las rentas generadas en el territorio. Coincidimos con algunos autores en que el proceso de globalización puede representar una oportunidad, pero que tiene una “pertinencia selectiva”, es decir que sólo los territorios que han alcanzado ciertos niveles previos de desarrollo y que además cuentan con una

masa crítica de capacidades estratégicas, podrán utilizar dichas oportunidades en su beneficio (Bervejillo, 1996).

- Se sostiene fundamentalmente por la acción y la capacidad de asumir iniciativas por parte del conjunto de actores locales. Por cierto, nos colocamos en la perspectiva de que el desarrollo depende fundamentalmente de las capacidades endógenas construidas en la sociedad local, es decir del stock y la articulación del capital intangible existente en el territorio en sus diversas formas (cognitivo, simbólico, cultural, psicosocial, cívico). Nos referimos por ejemplo a la existencia de vínculos basados en la confianza interpersonal y en la confianza hacia las instituciones (Boisier, S. 2002). También destacamos la presencia necesaria de liderazgos dinámicos y participativos; la consolidación de organizaciones y asociaciones de todo tipo que representen a los diferentes actores sociales y económicos; la acumulación de experiencias concretas de articulación entre el sector público y el privado. Cuando estas capacidades son muy limitadas o no existen, será necesario construirlas, o de lo contrario no se podrá pensar en procesos de desarrollo local.
- Supone la noción de identidad local. Se basa en el despliegue de cierto sentido de pertenencia de la población al espacio o territorio local. La identidad local puede y debe actuar como palanca del desarrollo y no sólo como recuerdo nostálgico del pasado. A su vez, existen ciertos valores que forman parte de esa construcción de identidad y que son favorables para generar un proceso de desarrollo y otros que por el contrario, son un obstáculo a vencer tales como el asistencialismo y la pérdida de una cultura del trabajo y el esfuerzo, o el predominio de vínculos clientelares que no favorecen la capacidad de iniciativa y autonomía social especialmente en los sectores populares.
- Debe ser sustentable en términos intergeneracionales. A los actores locales les interesa que además de crecimiento y distribución equitativa del ingreso, el perfil de desarrollo adoptado sea sustentable, es decir que permita la conservación y renovación de los recursos naturales locales. Esto no significa desconocer la racionalidad económica empresarial, pero sí ponerle los límites necesarios, que impidan la degradación de los recursos. Se pone en juego el debate entre un concepto tradicional de apropiación privada irrestricta de los recursos naturales y ecosistemas (tierra, agua, biomasa) y la propiedad social de los mismos (Piñeiro, 1995).
- Requiere que los gobiernos locales cumplan un papel central en la orientación que tome el proceso de desarrollo, debiendo atender a las contradicciones de intereses que esa orientación genere. Dicha construcción política reclama modificaciones en el actual modelo de gestión local y en la concepción y el comportamiento de la propia sociedad local. La coordinación, en sentido político, requiere también de la aceptación de un liderazgo compartido entre la clase política y los actores de la sociedad local, y por lo tanto, demanda cambios actitudinales, tanto de los actores sociales como de los políticos locales. (Villar, 2002).

A su vez el territorio local debería ser entendido como una construcción social; en tanto conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan

una identidad y un propósito compartido. Dicho propósito se puede sintetizar en un proyecto de desarrollo diseñado a partir de la convergencia de intereses y voluntades de los agentes públicos y privados locales. En términos de Sergio Boisier (2002) se trata de que los actores locales más significativos, estén predispuestos a crear una sinergia cognitiva, de consenso y sobretodo de concertación de fuerzas para la transformación del territorio.

Cabe agregar que la construcción de un propósito compartido entre los diversos actores locales y extralocales cuya acción impacta en el territorio, representa un esfuerzo no exento de conflictos y negociaciones. Sería una ingenuidad suponer que dicha construcción solo depende de algún tipo de técnica o metodología de intervención más o menos adecuada. Un punto de partida ineludible pareciera ser la explicitación de las lógicas e intereses de los actores, especialmente cuando aparecen como contrapuestos y de difícil conciliación. En este sentido también resultaría imprescindible la presencia de una mediación, ya no técnica, sino política, especialmente en dirección a compensar las grandes desigualdades de poder allí donde las hubiere.

Veremos más adelante que esta construcción social del territorio todavía es una expresión de deseos en el caso de Santiago del Estero. A los efectos prácticos de este trabajo consideraremos como territorio local al espacio físico y administrativo de la provincia de Santiago del Estero, en el contexto global regional y nacional.

## **El proceso de expansión agrícola**

En el último cuarto de siglo, en La Argentina, el cultivo de la soja ha tenido una evolución sin precedentes, con un sostenido aumento de la superficie sembrada y de la productividad, hasta alcanzar en la actualidad un papel fundamental en su economía. En la última estimación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación (SAGPyA), la superficie sembrada con soja en el ciclo agrícola 2003/04 rondaría las 14,2 millones de hectáreas (has), de las que se recolectaría cerca de 32,0 millones de toneladas (tn). El complejo agroindustrial oleaginoso se ha convertido en el principal exportador con ventas que representan el 20 % del total nacional. Las exportaciones de harina de soja alcanzaron para el 2003, las 17.760.000 tn (un 36 % de las exportaciones mundiales), en tanto las exportaciones de aceite de soja alcanzaron las 4.170.000 tn (el 38,5 % mundial).

Esta extraordinaria expansión fue posible no sólo por el aumento de los precios internacionales, sino gracias al proceso de innovación tecnológica, mediante el cual se incorporaron aceleradamente nuevas prácticas culturales como la siembra directa y el doble cultivo trigo/soja, y se reemplazaron las semillas tradicionales por semillas transgénicas. En la campaña 96/97 se había sembrado solamente un 4 % de la superficie con semilla transgénica, mientras que para la campaña 2002/2003, el área sembrada con sojas transgénicas llegó a casi el 95% de la superficie total.

La región pampeana es la principal productora, pues allí se encuentran las tierras más aptas, y además existe una infraestructura construida que le da sustento, con un eje urbano industrial paralelo al río Paraná y con varios puertos cerealeros para la exportación de una manera rápida y eficiente.

Sin embargo, como ya señalamos en la introducción, en los últimos años se ha producido un proceso de avance de la frontera agrícola hacia otras áreas territoriales del noroeste argentino, y en particular en Santiago del Estero. En la siguiente serie histórica para la provincia, puede observarse el incremento sostenido de las superficies sembradas con soja que comenzó a desplazar del primer lugar al cultivo del algodón, hacia fines de los años 90.

Cuadro 1: Evolución 1989/2005 de la superficie sembrada de los principales cultivos. Provincia de Santiago del Estero (en hectáreas)

| <b>Campaña</b> | <b>Soja</b> | Fuente | <b>Girasol</b> | Fuente | <b>Maíz</b> | Fuente | <b>Trigo</b> | Fuente | <b>Sorgo</b> | Fuente |
|----------------|-------------|--------|----------------|--------|-------------|--------|--------------|--------|--------------|--------|
| 1989 / 1990    | 70.000      | 4      |                |        | 59.100      | 3      | 8.000        | 4      | 80.000       | 4      |
| 1990 / 1991    | 72.000      | 4      | 8.300          | 4      | 35.491      | 3      | 11.000       | 4      | 66.200       | 4      |
| 1991 / 1992    | 82.800      | 4      | 4.800          | 4      | 75.790      | 3      | 4.500        | 4      | 66.200       | 4      |
| 1992 / 1993    | 80.300      | 4      | 4.600          | 4      | 109.330     | 3      | 5.800        | 4      | 56.700       | 4      |
| 1993 / 1994    | 98.100      | 4      | 4.500          | 4      | 36.650      | 3      | 9.700        | 4      | 58.900       | 4      |
| 1994 / 1995    | 105.050     | 4      | 15.000         | 4      | 66.500      | 4      | 19.800       | 4      | 60.000       | 4      |
| 1995 / 1996    | 94.500      | 4      | 19.100         | 4      | 81.500      | 4      | 11.600       | 4      | 50.200       | 4      |
| 1996 / 1997    | 130.000     | 4      | 17.100         | 4      | 97.500      | 4      | 40.000       | 4      | 71.700       | 4      |
| 1997 / 1998    | 154.600     | 4      | 13.800         | 4      | 97.700      | 4      | 21.250       | 4      | 68.700       | 4      |
| 1998 / 1999    | 213.000     | 4      | 40.000         | 4      | 114.500     | 4      | 43.100       | 4      | 81.100       | 4      |
| 1999 / 2000    | 260.000     | 4      | 29.900         | 4      | 125.500     | 4      | 68.000       | 4      | 71.600       | 4      |
| 2000 / 2001    | 323.000     | 4      | 28.000         | 4      | 113.000     | 4      | 101.500      | 4      | 83.500       | 4      |
| 2001 / 2002    | 659.229     | 4      | 29.500         | 4      | 83.000      | 4      | 166.800      | 4      | 62.600       | 4      |
| 2002 / 2003    | 654.500     | 4      | 88.500         | 4      | 96.200      | 4      | 165.000      | 4      | 71.000       | 4      |
| 2003/ 2004     | 679.000     | 4      | 87.500         | 4      | 101.200     | 4      | 184.000      | 4      | 70.000       | 4      |
| 2004/ 2005     | 630.713     | 4      | 19.700         | 4      | 81.280      | 4      | 135.000      | 4      | 76.900       | 4      |

Fuentes: (1) Dirección General de Agricultura y Ganadería de la Provincia de Sgo. del Estero  
 (2) Dirección General de Economía Agropecuaria y Forestal de la Provincia de Sgo. del Estero  
 (3) Intendencia de Riego (Ay E); INDEC; Estadísticas y Censos de la Provincia de Sgo. del Estero  
 (4) SAGPyA

Según los datos más recientes disponibles, en la campaña 2005/2006 la superficie sembrada con soja siguió incrementándose hasta alcanzar la cifra de 863.781 has, es decir unas 230.000 has más que en la campaña 2004/2005; destacándose la siembra en los Departamentos Moreno con 185.803 has, Taboada con 183.723 has, Belgrano con 108.157 has, Ibarra con 66.814 has y Jiménez con 75.536 has.<sup>1</sup>

A su vez, según datos de la Dirección General de Protección de Recursos Naturales de la Provincia, entre 1990 y el 2001 fueron autorizados, con los planes de trabajo correspondientes, desmontes por 170.500 has. Sin embargo, esta cifra no es

<sup>1</sup> Fuente: Proyecto de Relevamiento de Cultivos del NOA del INTA.

confiable, ya que muchos otros desmontes se han realizado sin los permisos correspondientes, y sin respetar las restricciones impuestas por la ley provincial de desmonte. En la práctica, las empresas agropecuarias tendieron al aprovechamiento integral de la tierra, deforestando en forma total ante la falta de control por parte de los organismos provinciales de aplicación de la ley. Hay que agregar que una buena parte de la expansión se hizo sobre “tierras nuevas”, en el sentido que fueron desmontadas y habilitadas por primera vez para la explotación agrícola comercial.

En un reciente trabajo de investigación (Mariot, V. 2005), y apelando a la fotointerpretación analógica de las imágenes satelitales Landsat 5 y 7 TM multitemporales, con el objetivo de producir un sistema de información geográfica de la provincia, ha sido posible obtener una mayor precisión en cuanto a las superficies desmontadas efectivamente. En el cuadro siguiente se muestran los primeros resultados:

Cuadro 2: Superficies desmontadas hasta el año 2003.  
Provincia de Santiago del Estero

| Año               | Superficie desmontada<br>(en has) |
|-------------------|-----------------------------------|
| Hasta el año 1999 | 1.930.639                         |
| 2000              | 154.331                           |
| 2001              | 280.208                           |
| 2002              | 134.682                           |
| 2003              | 268.396                           |
| <b>Total</b>      | <b>2.768.256</b>                  |

Fuente: Mariot, V. (2005)

Tan solo en los últimos cuatro años de la serie, se han desmontado unas 837.617 has, es decir el 30 % del total desmontado históricamente. Lejos de disminuir este ritmo, es muy probable que desde el año 2004 hasta el presente se haya profundizado el proceso de expansión de los desmontes.

Las preguntas que nos planteamos son: ¿Podemos definir este proceso de indudable impacto económico como un proceso de desarrollo local? ¿La expansión de los desmontes y del cultivo de soja podría actuar como “motor del desarrollo”, traccionando a otros sectores de la economía local? ¿Quiénes son los actores relevantes en este proceso? ¿Cuál es su lógica de acción? ¿Cuál es el papel del Estado? ¿Cuáles son las consecuencias para otros actores locales como por ejemplo la población campesina?

## El territorio y sus actores

En principio, haremos una descripción de los principales actores y agentes involucrados en el proceso de cambio antes mencionado.

Por un lado están presentes las empresas multinacionales productoras de semillas y agroquímicos, que operan a través de sus filiales y representantes. Entre ellas se destaca la importancia de Monsanto que ha tomado la punta en la investigación, desarrollo y comercialización de las sojas transgénicas, resistentes a herbicidas e insectos. Los derechos de patente sobre las variedades cultivadas representan un poder de control económico sobre este tipo de cultivos, aunque en

rigor, no se ha podido efectivizar el cobro de regalías porque los productores han multiplicado la semilla por su cuenta.

Por otro lado están los productores agropecuarios que representan otro eslabón clave en la cadena productiva. Algunos de estos productores son propietarios de las tierras y a la vez residentes locales, ya que viven en las propias explotaciones o en los pueblos cercanos a las mismas, y todavía se reservan el control o dirección de las actividades productivas. En cambio, otros son propietarios de la tierra (pueden ser residentes locales, extraprovinciales o extranjeros), pero han abandonado su condición de productores y se han convertido en rentistas. Lamentablemente no existe información disponible y actualizada acerca de su cantidad y condición jurídica (personas, sociedades) y acerca de su relevancia según las superficies de las explotaciones. Ello se debe al sistemático ocultamiento de esta información a la consideración pública por parte de los registros oficiales de la provincia, como son el Registro de la Propiedad y la Dirección de Catastro.

Más que la acción de estos propietarios locales (productores o rentistas), la aparición de un nuevo tipo social agrario, como es el contratista de maquinaria agrícola, permite encontrar una explicación al proceso de extraordinaria expansión agrícola. La mayoría de estos contratistas provienen de las provincias de Córdoba, Santa Fe, y en menor medida de Buenos Aires; y muchos son a su vez propietarios de tierras y productores de soja en sus lugares de origen. En las últimas campañas agrícolas, la escasa oferta de campos en sus provincias de origen, y la necesidad de ampliar la superficie de trabajo para lograr escala, potenciaron la oferta de sus servicios en otras regiones. En ese contexto, las tierras de Santiago del Estero se convirtieron en un destino atractivo para estos contratistas, provocando una transformación hasta del paisaje rural: *“es muy común verlos en la ruta con el típico trencito compuesto por cosechadoras, cisternas para combustible, acoplados tolva para la descarga de granos, tractores y casillas rodantes para el alojamiento de los operarios”* (Diario La Voz del Interior, 2002)

Este agente económico basa su estrategia productiva en la realización de diferentes arreglos con los propietarios de las tierras, de tal modo que se compromete a entregarles un porcentaje de la producción agrícola final como pago por el arriendo. Si bien comparte el riesgo empresarial con el propietario, asume totalmente el rol directriz en la explotación, aportando la maquinaria agrícola necesaria para la siembra y la cosecha, aportando los insumos (semillas, agroquímicos), y realizando el trabajo con su propio personal. Entre los años 2001 al 2004, según diversas estimaciones, el costo de los arrendamientos poco menos que se duplicó (de 6 a 12 quintales por ha), con lo cual, son los propietarios de la tierra los que están aprovechando en mayor medida las ganancias extraordinarias que genera el proceso de expansión.

Además, a partir del año 2001, y como producto de la coyuntura económica nacional, algunos de los contratistas también se sintieron atraídos por la compra de tierras, dados los relativamente bajos precios existentes en Santiago del Estero en relación a sus lugares de origen (entre 20% y 50% inferiores), y su disponibilidad de dinero en efectivo, ya sea producto de la venta de sus propias cosechas, o de la salida del “corralito”.

Su incidencia en cuanto a la generación de empleo es mínima. Según estimaciones técnicas, el cultivo de soja tan sólo requiere de ½ jornal por año por hectárea. Además, los contratistas por lo general traen su propio personal para la operación y mantenimiento del parque de maquinarias, y por lo tanto tampoco se genera empleo local.

Un tercer actor destacado, que no integra la cadena productiva de la soja, pero que recibe las consecuencias del proceso de expansión agrícola, es la población campesina.

Según la última información disponible en el Censo Nacional Agropecuario de 2002, se observa que el número de explotaciones agropecuarias (EAPs) campesinas está en el orden de las 14.200, lo que representa el 67,80 % del total de EAPs de la provincia. En este registro se incluyen las EAPs sin límites definidos y las EAPs de menos de 10 has en las áreas de riego y de menos de 100 has en las áreas de secano. (Paz, R 2006)

Cuadro 3: Número de explotaciones campesinas, discriminada por límites definidos y sin definir, según el CNA 2002 para la provincia de Santiago del Estero.

| Tipo de EAPs                            | Cantidad |
|---|----------|
| EAPs campesinas con límites definidos   | 4.096    |
| EAPs campesinas sin límites definidos   | 10.119   |
| EAPs campesinas totales                 | 14.215   |
| EAPs totales                            | 20.949   |
| % EAPs campesinas con respecto al total | 67,80    |

Fuente: Paz, R 2006

Por lo general, estos campesinos son ocupantes o poseedores de tierras privadas o fiscales, porque no han podido acceder por sus propios medios al “título perfecto” de la tierra que ocupan y trabajan, a veces por generaciones.

La legislación argentina reconoce el derecho de los pobladores a la propiedad de la tierra cuando han ejercido una posesión pacífica y continua por más de veinte años, trabajando para lograr su sustento, haciendo inversiones y mejoras, delimitando sus cercos con alambrados o ramas, construyendo represas o pozos de agua, etc. Es decir, que han actuado con “ánimo de dueños”. No obstante, a pesar de que el derecho les asiste, los pobladores que son ocupantes de tierras usualmente no han contado con los medios económicos necesarios para hacerlo valer, y obtener así la escrituración de esas tierras. La ley les obliga a realizar una costosa mensura para delimitar su posesión, que a su vez es el paso previo a la iniciación de un juicio de prescripción veinteañal donde se debe recurrir necesariamente a un asesoramiento legal, también oneroso.

A esta dificultad económica, debe agregarse en muchos casos la falta de información y de conciencia acerca del derecho que les asiste. Muchos pobladores no sólo desconocen su derecho, sino que aceptan una condición subordinada ante aquellos que pretenden desplazarlos esgrimiendo argumentos jurídicos o avanzando de hecho sobre sus posesiones. En consecuencia, y a pesar de tener derechos

como poseedores veinteañales, sufren una creciente presión para abandonar sus tierras a través de diferentes modalidades legales o ilegales.

Una modalidad consiste en el inicio de acciones legales para recuperar la posesión. En muchos casos, y ante la caída de los plazos procesales, la falta de respuesta ante los requerimientos judiciales, y la carencia absoluta de una defensa jurídica, los pobladores se ven sorprendidos de un día para el otro y expulsados de sus tierras “legalmente”, es decir con una sentencia firme de desalojo en su contra.

En una apropiada caracterización, este proceso fue denominado por algunos analistas como de “exclusión silenciosa” o “desalojos silenciosos”, donde no emerge el conflicto, ni se puede visualizar el antagonismo, porque una de las partes involucradas en la disputa no reivindica su derecho a la propiedad de la tierra, y a la vez, no tiene los recursos materiales y simbólicos necesarios para hacerlo (Alfaro, M. 1998).

Otra modalidad de las empresas o titulares de dominio o que manifiestan serlo, ha consistido en el avance de hecho sobre las posesiones de los pobladores. Se colocan alambres para impedir el paso de los pobladores por los caminos vecinales, o incluso para impedir su acceso a los ranchos o el paso de los animales para abastecerse de agua; o se utilizan prácticas aún más violentas como el avance de máquinas topadoras o de tractores arrasando recursos forestales, cultivos, y llegando a derribar viviendas e instalaciones de los pobladores.

No obstante, y a pesar de sus limitados recursos, los campesinos se han dado en los últimos años un interesante proceso de organización que ha tomado la estructura formal de una federación provincial de organizaciones zonales de base, denominada Movimiento Campesino de Santiago del Estero (Mocase), y que agrupa a más de 8.000 familias. El Mocase ha desarrollado una estrategia de alianzas y concientización acerca de los derechos que asisten a los campesinos, y además ha encabezado diversas acciones colectivas de defensa y de resistencia no violenta para evitar los avances sobre sus posesiones. No obstante, en algunos casos estas acciones han derivado en episodios más o menos violentos, cuya repercusión mediática está a superar la invisibilidad del problema (de Dios, R. 2003).

Una tercera modalidad, más reciente, consiste en el avance sobre las posesiones a través de distintos arreglos contractuales. Es el caso por ejemplo de una zona del este provincial (Departamentos Taboada e Ibarra) donde una parte importante de los pobladores, ante su imposibilidad de obtener un ingreso equivalente con sus propios medios, están entregando sus posesiones en arrendamiento a los contratistas que se aproximan a la zona para cultivar soja. De esta manera están perdiendo su condición de pequeños productores agrícola-ganaderos para convertirse en rentistas.

### **Algunas conclusiones**

Con el bagaje de datos desplegados acerca de la expansión explosiva de la actividad sojera en la Provincia, y con la perspectiva conceptual sobre el desarrollo local priorizada, estamos en condiciones de formular algunas conclusiones:

- El proceso de expansión de la frontera agrícola en la Provincia de Santiago del Estero podríamos caracterizarlo como un proceso de integración subordinada al capitalismo agropecuario. Es decir, que se está produciendo una acelerada incorporación de tierras a la agricultura bajo un modelo productivo predeterminado, y con un paquete tecnológico sobre el cual los actores locales tienen muy poca ingerencia. La investigación y desarrollo del paquete tecnológico predominante (semilla transgénica, labranza cero, agroquímicos, maquinaria agrícola de última generación) es realizada por empresas multinacionales y por sus filiales localizadas en la región pampeana. En consecuencia, el territorio, lejos de ser una construcción colectiva, y expresar un propósito compartido por una diversidad de actores locales y extralocales que actúan en el mismo, parece ser solamente espacio de aplicación o soporte de un modelo predeterminado.
- El actor productivo más dinámico, que está posibilitando la expansión de la tierra cultivada, ya sea mediante el avance de los desmontes, como del propio cultivo, es el contratista de maquinaria agrícola. En la mayoría de los casos tiene un origen extraterritorial, y no muestra una actitud de arraigo en la sociedad local. En general no utiliza los servicios locales (bancos, comercio, talleres o servicios de mantenimiento, etc.), sino que recurre a los servicios de lugares de origen o residencia. Esto no sólo obedece a una cuestión de preferencias personales, sino que en muchos casos, dichos servicios directamente no existen o no son eficientes en el territorio local. Tampoco aportan a la creación de empleo local, ya que la mayoría del personal calificado que requiere la actividad proviene también de fuera del territorio (tractoristas, mecánicos, ingenieros, etc.).
- En la mayoría de estos contratistas no se advierte una predisposición al cuidado y preservación de los recursos naturales locales que son el sustento material de su actividad. Así por ejemplo, no dudan en deforestar totalmente las superficies tomadas en arrendamiento, lo cual está prohibido legalmente, o en aplicar herbicidas como el glifosato, sin los controles apropiados, y afectando negativamente al entorno de la flora y la fauna de los cultivos de soja. Su racionalidad económica empresarial, en muchos casos, los conduce a privilegiar la obtención de la mayor tasa de ganancia posible, basada en la rotación soja/trigo, sin ponderar suficientemente las posibles consecuencias a mediano plazo de salinización del suelo. A pesar de ser más sustentable, la adopción de un sistema mixto de explotación, agrícola y ganadero, es desechada porque supone un ingreso menor en el corto plazo. Finalmente, en algunos casos trabajan en tierras que no tienen aptitud para un uso agrícola sostenido, con lo cual se corren riesgos de degradación, compactación y desertificación.
- El principio de sustentabilidad está severamente cuestionado, en la medida que una racionalidad empresarial extractiva y cortoplacista se impone sobre otro tipo de racionalidad empresarial donde la tasa de ganancia se logre en el mediano plazo, aplicando las medidas necesarias para la preservación de los recursos naturales. El caso extremo mencionado es la deforestación completa de grandes extensiones de tierra, que sin duda traerá en el futuro consecuencias de salinización, erosión y pérdida de la biodiversidad de flora y fauna.

- La expansión agrícola se ha realizado en muchos casos ejerciendo una presión sobre tierras aptas para el cultivo, pero ancestralmente ocupadas por pobladores campesinos. Se trata de pequeños productores agropecuarios que no han podido acceder a los títulos de propiedad que les corresponden de acuerdo a la ley de posesión veinteañal, y que son desalojados, a veces de forma violenta e ilegal, dando lugar a múltiples conflictos. Existen organizaciones campesinas como el Mocase que han logrado un importante nivel de consolidación institucional, pero que hasta el momento sólo han podido desplegar una estrategia defensiva o de resistencia, insuficiente para detener la expulsión de los pobladores hacia un destino incierto en pueblos y ciudades. Tampoco han podido instalar en la agenda política su propuesta de reforma agraria integral, que no sólo incluye la defensa de las tierras, sino también su explotación mediante la aplicación de un modelo agrosilvopastoril sustentable y bajo formas asociativas, que les permita a los campesinos mejorar sus ingresos y por ende sus condiciones de vida.
- La actitud prescindente de las instituciones y organismos del Gobierno Provincial, ya sea por falta de voluntad política o por inoperancia, es otro factor que muestra la debilidad del territorio en términos institucionales. Por lo tanto, es también débil la posibilidad de traducir en provecho del conjunto de la sociedad provincial las oportunidades que la expansión del capitalismo agropecuario conlleva. La recaudación impositiva que se debería obtener, no alcanza los niveles mínimos de cumplimiento, ya que no se han implementado controles eficaces para disminuir la evasión fiscal. Tampoco el aumento de los ingresos derivados de la coparticipación federal se ha traducido en políticas activas y consistentes de apoyo a diversas formas asociativas que podrían darse entre los productores locales, medianos y pequeños, para acceder a algún proceso de desarrollo económico sustentable.
- Por su parte, el Estado Nacional, a través de las retenciones a las exportaciones, se ha apropiado de una parte significativa del excedente económico generado por esta expansión agrícola. La recaudación fiscal, muy resistida por los productores, permitió entre otras cosas el financiamiento de Planes y Programas del Estado, entre los que se destaca, por su magnitud y su cobertura nacional el Plan Jefes y Jefas de Hogar. Dicho Plan, si bien ha cumplido con su objetivo de asistencia y contención social, está muy lejos de promover el desarrollo local, en términos de generación de empleo y de apoyo a iniciativas locales de producción autosustentable. Los renovados intentos de alentar las experiencias de economía social, como es el caso del Plan Manos a la Obra, hasta ahora no dejan de ser una expresión de deseos para la Provincia.

En consecuencia, y a la luz del marco teórico sobre desarrollo local elegido inicialmente, ponemos en duda que la expansión de la actividad agrícola, liderada por la producción de soja, pueda ser considerada como una actividad que actúe como “motor del desarrollo local”, más bien todo lo contrario. La mayor parte del excedente económico que se genera queda en manos de actores económicos extraterritoriales; el modelo productivo que se impone ha sido pensado para la región pampeana; las consecuencias para la mayoritaria población campesina son impredecibles ya que la empujan a emigrar hacia un destino incierto; los recursos naturales no son preservados como corresponde; el Estado Provincial se ha mostrado ineficaz para reorientar y controlar este proceso autorregulado por las

leyes del mercado; el Estado Nacional no acierta a redistribuir el excedente económico captado a través de las retenciones de manera que aliente y proteja las experiencias de economía social.

Finalmente, la gran velocidad del proceso hace que este tipo de reflexiones tengan escasa repercusión práctica, y que efectivamente, las leyes de mercado sean las únicas que se imponen con arrasadora eficacia. Sin embargo, resignarse a aceptar el curso de los acontecimientos, que parecen adquirir una dinámica propia e inexorable, sería renunciar a la capacidad que tenemos como personas y como sociedad para construir un futuro diferente.

## Referencias

Alfaro, María Inés. (1996) *Conflicto social y acciones colectivas: el caso de los campesinos santiagueños*. Informe parcial de investigación. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Buenos Aires, marzo de 1996.

Arocena, José. (1995). *Desarrollo Local. Un desafío contemporáneo*. CLAEH-Nueva Sociedad, Caracas.

Arroyo, Daniel. (2003). *Los ejes centrales del desarrollo en Argentina*. Mimeo, Argentina.

Bervejillo, Federico. (1996). *Territorios en la globalización. Cambio global y estrategias de desarrollo territorial*. Documento 96/34 Serie Ensayos. Dirección de políticas y planificación regionales. España.

Boisier, Sergio (2002) “*Conversaciones sociales y desarrollo regional. Potenciación del capital sinérgico y creación de sinergia cognitiva en una región (región del Maule, Chile)*” Paper de trabajo.

de Dios, Rubén, 2003. Movimiento agrario y lucha social. El caso del movimiento campesino en Santiago del Estero. *Realidad Económica*. Vol. 199, Octubre-Noviembre. IADE. Buenos Aires.

Diario La Voz del Interior, 16-12-2002. Córdoba, Argentina.

Dirección General de Protección de Recursos Naturales. Secretaría de la Producción y Medio Ambiente. Provincia de Santiago del Estero. *Intensificación de la producción ganadera y sustentabilidad de recursos naturales en Santiago del Estero*. Publicación sin fecha.

Mariot, Victorio et al. (2005) “*Bases para el ordenamiento del uso de la tierra*” en “*Santiago del Estero. Una mirada ambiental*” Gianuzzo, A. y Ludueña, M. compiladoras. Facultad de Ciencias Forestales de la UNSE. Santiago del Estero.

Paz, Raúl (2006). *¿Desaparición o permanencia de los campesinos ocupantes en el noroeste argentino?. Evolución y crecimiento en la última década*. En *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies* Vol. 31, No. 61. Canada.

Piñeiro, Diego. (1995). *Desafíos e incertidumbres para la sociología agraria en la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo*. Globalización, integración regional y consecuencias sociales para la agricultura. Asociación de Universidades. Grupo Montevideo, UNESCO. Montevideo.

Villar, Alejandro. (2004). *La dimensión política de desarrollo local. Reflexiones a partir de la experiencia argentina*. Universidad Nacional de Quilmes. En: <http://www.iigov.org/documentos/>

Walberg J. et al (2005) *"Informe productivo regional noroeste argentino"*. Trabajo elaborado por el area de Análisis Económico de la Dirección de Economía Agraria, Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Forestación.