

## Guía de Presentación de

**INFORMES DE AVANCE – INFORMES FINALES**

Proyectos acreditados en la Secretaría de Investigación y Postgrado.

1. TÍTULO DEL PROYECTO: Las políticas públicas y las leyes laborales en relación a las condiciones de vida de los trabajadores rurales y sus familias de la provincia de Misiones.
--

3. FECHAS DE INICIO Y DE FINALIZACION DEL PROYECTO: DESDE 01/01/2011 HASTA 31/12/2012

4. PERIODO AL QUE SE REFIERE EL PRESENTE INFORME: DESDE 01/01/2011 HASTA 31/12/11

## 5. EQUIPO DE INVESTIGACION

APELLIDO Y Nombre	Cargo / Beca	Nº de horas investiga x semana	Mes de incorporación	Mes de finalización	EvaluaciónS - NoS
MAIDANA, Graciela Isabel	PTI ex -PRI	20	01/01/11	31/12/12	
GORTARI, Javier	PTI si - PRI	10	01/01/11	31/12/12	S
AGÜERO, Juan	PTI si -INV	10	01/01/11	31/12/12	S
YANO, Stella Maris	PAD se -INI	5	01/01/11	31/12/12	S
MARTINEZ, Silvana	PAD si - INI	5	01/01/11	31/12/12	S
SENTERRE, Sol Soledad	AY1 se - INI	5	01/01/11	31/12/12	S
MARECO, Juan Carlos	AUX	5	01/01/11	31/12/12	S
Enciso, Adriana Giselle	b	5	01/01/11	31/12/12	S

+ Licencia en este cargo por otro de mayor jerarquía.

Se consignan primero los datos del Director de Proyecto y luego los de otros investigadores que trabajaron efectivamente en la investigación.

En 'Cargo / Beca' se anotarán las iniciales de la categoría docente y dedicación, o de investigación:

PTI	Profesor Titular
PAS	Profesor Asociado
PAD	Profesor Adjunto
JTP	Jefe de T. Prácticos
AY1	Ayudante de 1ª
AY2	Ayudante de 2ª

ex	Exclusiva
se	Semiexclusiva
si	Simple

AUX	Auxiliar de Investigación
INI	Investigador Inicial
ASI	Asistente
IND	Independiente
PRI	Principal

b	Becario
ah	Ad honorem
ADS	Adscripto
INV	Invitado

Así, un Profesor titular semiexclusiva se escribe 'PTI se' y un Auxiliar ad honorem 'AUX ah'.

Si el investigador tiene varios cargos ocupar otros tantos renglones, al igual que si ha cambiado de cargo o de nº de horas semanales dedicadas a la investigación en el transcurso del período de referencia.

'Nº Horas investiga x semana' se refiere a las horas que insumió efectivamente la realización de la investigación (y no a la dedicación total del cargo). Si la persona tiene varios cargos, consignar para cada uno de ellos la dedicación horaria semanal al proyecto.

En 'Mes de incorporación' consignar el mes a partir del cual cada investigador se ha incorporado al proyecto; y en 'mes de finalización', cuando ha dejado de participar. Las fechas no pueden extenderse más allá de los límites del período de referencia del informe.

---

La *'Evaluación'* está referida al desempeño de cada investigador durante el período de referencia de acuerdo a la evaluación del Director del Proyecto. Consignar S (Satisfactoria) o No S (No Satisfactoria) Si es necesario a continuación de cuadro se puede fundamentar las evaluaciones No Satisfactorias.

Firma Director de Proyecto .....

Aclaración: Graciela Isabel Maidana

Fecha de presentación del Informe Final Mayo 2013.

PARA RESPONDER A LOS ITEMS SIGUIENTES UTILIZAR HOJAS COMPLEMENTARIAS (TAMAÑO A4)  
EN EL NUMERO QUE SE REQUIERA

## **6. RESUMEN DEL PROYECTO ORIGINAL**

Se trata de una investigación de tipo descriptiva en la que se pretende producir conocimientos acerca del peón rural de la provincia de Misiones. En la misma se aplicará una combinación de metodologías cuantitativas y cualitativas.

Como fuente de datos secundarios se trabajará con documentos históricos, informes económicos y sociales, como así también informes estadísticos. Además se recopilarán datos de fuente primaria mediante entrevistas a informantes clave.

Interesa producir una base de datos que provea de información fehaciente que contribuya a la elaboración de un diagnóstico de situación y al diseño de políticas destinadas al sector.

## **7. LISTA DE ACTIVIDADES REALIZADAS DURANTE EL PERÍODO**

Se trata de las actividades efectivamente realizadas durante el período de referencia. Pueden ser las mismas que las incluidas en el Proyecto, pero también pueden aparecer nuevas actividades que no hayan sido previstas originalmente. Esta sección puede ser publicada en la página de la Facultad y de la Universidad.

A continuación se mencionan las actividades efectivamente realizadas durante los años 2011 y 2012:

- Buceo bibliográfico con la producción de fichas sobre el estado de arte sobre el tema;
- Recopilación y análisis de documentos históricos, informes de estudios anteriores y estadísticas oficiales;
- Se elaboró la guía de entrevista semi estructurada, la cual fue probada y aplicada a informantes clave;
- Se efectuó el procesamiento de la información;
- Se elaboró el informe de avance;
- Los investigadores han producido documentos de trabajo, artículos de diario y ponencias para diferentes eventos.
- Se organizaron Jornadas de Difusión sobre el Proyecto de Investigación.
- Se elaboró el informe final.

## **8. ALTERACIONES PROPUESTAS AL PLAN DE TRABAJO ORIGINAL**

No se han producido alteraciones al proyecto original.

## **9. PRODUCCIÓN DEL PROYECTO**

Incluir aquí los productos y resultados alcanzado mediante la realización de la investigación.

Para la referencia correspondiente a cada producto comenzar en un nuevo renglón; en el caso de publicaciones, documentos inéditos, informes parciales o finales, y de cualquier material que se anexe a la presentación del informe de avance, indicar '(Anexo ...)'.  
A los fines de compatibilizar información con otras Facultades y con la Secretaría General de Ciencia y Técnica de la UNaM, sugerimos consignar:

## 1. Publicaciones

*Publicaciones: Indicar apellidos y nombres de todos los autores, entre comillas el título del artículo, luego subrayado el nombre de la revista, año, volumen, número, y páginas. Para libros subrayar el título, y consignar lugar, editorial, y año.*

### 1.1. Libros resultados del proyecto de investigación

### 1.2. Capítulos de libros

### 1.3. Publicaciones en revistas de ciencia y técnica con referato externo:

#### 1.3.1 Artículos publicados en revistas Internacionales

#### 1.3.2 Artículos publicados en revistas Nacionales incluidas en el CAICYT

#### 1.3.2 Artículos publicados en revistas Nacionales con referato no incluidas en el CAICYT

*Las revistas consideradas pueden ser en versión impresa o digital.*

### 1.4 Publicaciones en congresos (con evaluación)

#### 1.4.1 Con publicación de trabajos completos

#### 1.4.2 Con publicación de resúmenes

*Las Actas pueden ser en versión impresa o digital.*

GORTARI, Javier "Planes sociales, celulares y ráidos: el trabajo ¿es "clavo"?", artículo Diario El Territorio, 20 Abril de 2011. (Anexo 2)

GORTARI, Javier "Planes sociales, celulares y ráidos: el trabajo ¿es "clavo"?", artículo Diario El Territorio, 21 Abril de 2011. (Anexo 3)

## 2. Vinculación y Transferencia

### 2.1 Resultados en Títulos de propiedad intelectual logrados en el período

#### 2.1.1 Patentes de Productos y Procesos registrados

#### 2.1.2 Acciones de transferencia que resulten del Proyecto de Investigación y que estén acreditados a través de convenios, disposiciones, contratos, etc.

## 3. Formación de Recursos Humanos

### 3.1. Dirección de Tesis de Doctorado Concluidas

### 3.2. Dirección de Tesis de Doctorado en curso

### 3.3. Dirección de Tesis de Maestría Concluida: Yano, Stella Maris

### 3.4. Dirección de Tesis de Maestría en curso

### 3.5. Dirección de Trabajo Final Integrador de la Especialización

### 3.6 Dirección de Trabajo Final Integrador de la Especialización

## 4. Premios

### 4.1. Premios Internacionales

### 4.2. Premios, reconocimientos y menciones, Nacionales

## 5. Ponencias y comunicaciones

*Se trata de trabajos presentados a congresos, simposios, reuniones, etc. Al igual que en el caso de los artículos, se consignan todos los autores, el título de la comunicación o ponencia entre comillas, y subrayado el nombre del evento, agregando institución organizadora, lugar y fecha de realización.*

Martínez, Silvana; Agüero, Juan, Documento de Trabajo: “EL PRESUPUESTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL” (Anexo 1).

Martínez, Silvana; Agüero, Juan, Documento de Trabajo: “POLÍTICAS PÚBLICAS SECTOR TABACALERO EN ARGENTINA”. (Anexo 2).

Gortari, Javier, “EL INSTITUTO NACIONAL DE LA YERBA MATE (INYM) Y LA DISPUTA DISTRIBUTIVA EN EL SECTOR YERBATERO”. Ponencia al V Congreso Sudamericano de la Yerba Mate. INYM, INTA, UNaM. Posadas, 5 y 6 de mayo, 2011. (Anexo 3).

Gortari, Javier, “Política pública y distribución del ingreso en la economía regional yerbatera”. Ponencia a las V Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales y XII Encuentro Nacional de la Red de Economías Regionales en el marco del Plan Fénix. CEUR-CONICET. Universidad Nacional de La Pampa, Facultad de Ciencias Humanas. Santa Rosa, Provincia de La Pampa, 14, 15 y 16 de septiembre de 2011. (Anexo 4).

Gortari Javier y Espínola Marta, Documento de Trabajo: “Política pública y distribución del ingreso en la economía regional yerbatera.” (Anexo 5).

Maidana, Graciela Isabel “Las condiciones de vida del trabajador rural y su familia en la provincia de Misiones, Argentina”, X Encuentro de Política Social y Trabajo Social. Políticas Sociales, Trabajo Social y diversidades. Abril de 2013.San Ramón, Costa Rica (Anexo 6).

Yano, Stella Maris, Ponencia “La perspectiva de la mujer en relación a las condiciones laborales del trabajador rural” X Encuentro de Política Social y Trabajo Social. Políticas Sociales, Trabajo Social y diversidades. Abril de 2013.San Ramón, Costa Rica (Anexo 7).

## 6. Trabajos inéditos

## 7. Síntesis para la difusión de los resultados en Internet

*Se espera que sintetice en forma breve y accesible para la difusión los avances y resultados del proceso de investigación, a fin de que estén disponibles para exhibirlos en la página web de la Secretaría de Investigación y Posgrado de la FHyCS y de la SGCyT de la UNaM.*

En este proyecto de investigación se estudió la situación del trabajador rural asalariado de la provincia de Misiones y su familia en relación con las políticas públicas y las leyes laborales dirigidas al sector, con el objeto de contribuir al conocimiento de las problemáticas que aquejan a la familia rural.

Los problemas rurales crecen, se complejizan y se vuelven más urgentes de resolver frente a un Estado que debe brindar posibilidades reales y específicas para solucionarlos, o proporcionar las oportunidades para adquirir conocimientos, habilidades, las competencias que le permitan a las familias enfrentar la realidad y con los recursos necesarios para financiar los propios micro emprendimientos o las mismas propuestas del gobierno que resultan insuficientes para abordar plenamente y a fondo los problemas sociales del sector rural, y que permitan que los proyectos familiares sean auto sostenibles.

De esta manera se plantea la necesidad de definir y adoptar alternativas o estrategias de desarrollo que comprometan a las políticas públicas y que impliquen un importante avance en el sector rural no sólo en el aspecto productivo sino a nivel social.

Se trata de la elaboración y aplicación de políticas destinadas al sector donde se promueva la coordinación entre entidades nacionales, provinciales y de la jurisdicción local y la descentralización de las funciones del gobierno nacional para desarrollar procesos de transformación de la relación Estado-Sociedad.

El sector rural, al igual que otros sectores, es vulnerable a los procesos de cambios y transformaciones que se viene experimentando desde los años 70', que se consolidaron con las reformas de los 90', favoreciendo hoy día la creciente incorporación de la tecnología, la globalización de los mercados de consumo y producción la que exige un alto nivel de calidad, afectando a la actividad productiva y más aún al trabajo y a la vida rural.

De acuerdo a los factores externos que influyen en el trabajo rural y los factores internos que se derivan del tipo de trabajo rural sin posibilidades de estabilidad y permanencia, los trabajadores rurales asalariados permanecen en condiciones de empleo precarias y temporarias.

Siendo trabajadores rurales no permanentes o cíclicos es aún más difícil el cumplimiento del marco legal, es alto el índice de trabajo "en negro" y escasa la formalización del vínculo contractual, a pesar de las propuestas de fiscalización y regulación de la situación de estos trabajadores que realiza el Estado. Entonces, no poseen cobertura, con el agravante que la familia corre el mismo riesgo que el trabajador. Las leyes laborales no los protegen ante accidentes de trabajo, no incluyen las jubilaciones, carecen de protección frente a la enfermedad, la invalidez, la muerte.

Cabe señalar que las políticas públicas y dentro de ellas las políticas sociales que se implementan en la provincia de Misiones, contemplan la cobertura de un amplio espectro de situaciones. Sin embargo la vida de la mayoría de los trabajadores rurales y sus familias transcurre en la precariedad.

Las principales causas están ligadas a aspectos educativos, culturales y confrontación de intereses y conveniencias entre los diversos actores que intervienen: patrones, gremialistas, funcionarios y trabajadores. La escasa información a la que tienen acceso sobre sus derechos y obligaciones es provista por los mismos patrones, los contratistas, los funcionarios locales y los gremialistas que la regulan en función del mayor o menor conflicto social.

Finalmente, se señala el notable avance en las legislaciones laborales y la amplitud de cobertura de los programas y proyectos emanados de las políticas sociales, tanto a nivel nacional como provincial.

Sin embargo, la gran mayoría de los trabajadores rurales y sus familias tienen dificultades para acceder a derechos y beneficios quedando expuestos a una situación de mera subsistencia que se va replicando generación tras generación, lo que los posiciona como uno de los sectores sociales más vulnerable de la provincia.

Diferentes factores históricos y estructurales confluyen en una situación de inequidad y de riesgo de vida que requiere de un abordaje integral que atienda la complejidad de las condiciones en la que se desenvuelven estos grupos sociales.

Firma Director de Proyecto .....

Aclaración: Graciela Isabel Maidana

Fecha de presentación del Informe Final Mayo 2013.

Presentar dos copias en papel y acompañar en soporte digital incluyendo los Anexos.
---



Ministerio de Trabajo,  
Empleo y Seguridad Social

2011 – Año del Trabajo Decente, la Salud y Seguridad de los Trabajadores

1 1

BUENOS AIRES, – 5 ABR 2011

VISTO, la Constitución de la Nación Argentina y la Ley N° 22.248, y

CONSIDERANDO:

Que el trabajo temporario, determinado fundamentalmente por circunstancias ligadas a la estacionalidad, se produce en razón de las necesidades de las empresas y de las familias de los trabajadores rurales y sus familias de la provincia de Misiones.

**“Las políticas públicas y las leyes laborales en relación a las condiciones de vida de los trabajadores rurales y sus familias de la provincia de Misiones**

Informe Final - 16H/331

adoptar drásticas y urgentes medidas.

Que tal lamentable condición es producto de una regulación estatutaria y sectorial que permite que esta circunstancia se produzca incluso en el marco de relaciones laborales parcial o debidamente registradas.

*HERNÁN TORRES VARELA*

*HERNÁN TORRES VARELA*  
Lic. ALBERTO TORRES VARELA  
Subsecretario de Cooperación  
Económica

Posadas – Misiones  
Mayo 2013

INDICE



---

I.	Introducción	3	
II.	El problema de investigación	5	
	II.1. Metodología de Trabajo	7	
III.	Contexto de Análisis:		
	III.1. Las Políticas Públicas	12	
	III.2. Las Política Públicas en relación con el área rural	16	
	III.3. Las Políticas Sociales	23	
IV.	El área rural en la provincia de Misiones		34
	IV.1. El territorio misionero		
	IV.2. Los trabajadores rurales	38	
	IV.3. Las condiciones de trabajo	41	
	IV.4. Las políticas sociales en Misiones	44	
	IV.5. Los trabajadores rurales y el acceso a la información	54	
	IV.6. La mujer rural en relación a las condiciones laborales	58	
V.	Conclusiones.	63	
VI.	Fuentes consultadas	69	
VII.	Anexos	75	

## I. Introducción

En este documento se presentan las actividades realizadas en el año 2011 y 2012 en el proyecto de investigación 16H/331 “Las políticas públicas y las leyes laborales en relación a las condiciones de vida de los trabajadores rurales y sus familias de la provincia de Misiones”.

Tanto las políticas públicas como las leyes laborales estipulan las condiciones para el desarrollo inclusivo y con equidad de todas las personas, sin embargo en el área rural se observan sectores sociales en situación de subsistencia, por lo que en esta investigación se indaga sobre las dificultades que impiden a estos grupos familiares (los de los trabajadores rurales) acceder a los derechos y beneficios promulgados.

La característica estacional del trabajo rural, obliga a los obreros a una migración constante de una zona a otra dentro de Misiones; a otras provincias o regiones de los países limítrofes. El permanente traslado y los ingresos económicos inestables implican condiciones de vida desfavorables para el trabajador y su familia, quienes sobreviven en situación de precariedad permanente.

Para Rau (2009) el trabajo transitorio agropecuario constituye un empleo de naturaleza precaria, eventual, discontinua, de bajos ingresos, lo que lleva a considerarlo como uno de los empleos de más bajo prestigio social o “*status*”. Las Encuestas de hogares rurales sobre Niveles de Vida y Producción permiten visualizar que las situaciones de vida con NBI están particularmente difundidas en aquellos casos donde los trabajadores transitorios se hallan al frente de los hogares.

Estos no poseen otra ocupación generadora de ingresos que la asalarización en la actividad agropecuaria y la cantidad promedio de meses y días al año que permanecen desocupados o inactivos es significativa, sumado a los bajos ingresos obtenidos aún en épocas de ocupación, que los lleva a vivir situaciones críticas de reproducción y subsistencia. Es decir que los elevados niveles de informalidad laboral limitan la percepción de remuneración indirectas, y tienden a mantenerlos excluidos de los dispositivos de seguridad social relacionados con el empleo (aguinaldo, indemnización, vacaciones pagas, jubilación, salario familiar, antigüedad, seguro de trabajo).

A continuación se presenta en diferentes apartados el problema de investigación; la metodología de trabajo; el contexto de análisis; el área rural en la provincia de Misiones; las conclusiones; las fuentes consultadas y los anexos.



## II. El Problema de Investigación

Misiones, provincia particular por su ubicación fronteriza y por un clima subtropical genera una economía caracterizada por múltiples actividades productivas, entre las que se destacan las producciones agrícolas y forestales que requieren de gran cantidad de mano de obra: la de los trabajadores rurales.

Precisamente ellos y sus familias son uno de los sectores sociales más postergados de la sociedad misionera en términos salariales, estabilidad laboral, en la forma de pago, equipamiento y en las condiciones ambientales de trabajo.

El trabajo del peón rural posee características particulares y diferenciales de otras regiones del país que están ligadas, principalmente, a los tipos de actividades productivas que se desarrollan y a componentes históricos culturales.

En la categoría de trabajador rural se incluyen los peones de campo en diferentes actividades agrícolas y forestales, como así también aquellos obreros contratados en los establecimientos manufactureros ligados a la elaboración de la materia prima producida en la región.

Se caracterizan por no ser lo propietarios de la tierra en la que trabajan, poseer familias numerosas, sin ingresos fijos anuales, por lo general sin capacitación profesional, con contratos informales y con la necesidad de migrar según la estacionalidad de las cosechas.

Sin embargo con la migración a la par de una posibilidad laboral y económica, se presentan también dificultades como el desarraigo, pérdida de la vivienda y otros bienes que poseían en los lugares de origen, desorganización familiar, deterioro de la salud, descuido en la alimentación y educación de los hijos, y una vida de inestabilidad e inseguridad permanente.

Además se debe señalar que la frontera es permeada por múltiples trabajadores empobrecidos que migran de los países vecinos, los que por su situación de ilegalidad aceptan ser contratados fuera del marco establecido por las leyes laborales argentinas. Esta complejidad redundante en una situación de absoluta desventaja para los trabajadores nativos.

Estos aspectos conforman un escenario altamente complejo, en el que estos agentes sociales se ven enfrentados a la acuciante precarización de sus vidas laborales y

familiares. La complejidad está dada porque si bien los problemas sociales emergentes están tipificados, por ser sus portadores sujetos que no residen permanentemente en un lugar determinado, y cuya documentación no cumple con los requisitos que establecen los perfiles de beneficiarios de las políticas sociales, las circunstancias por las que atraviesan se empeoran.

Las políticas sociales contemplan en sus lineamientos la atención, promoción y prevención de diferentes problemáticas en el ámbito del territorio nacional. Las mismas son instrumentadas a través de planes, programas y proyectos de distinto alcance y cobertura, a nivel nacional y provincial. Sin embargo, en este punto cabe preguntar, ¿existe actualmente una línea de trabajo que contemple un abordaje integral de las problemáticas que padecen los trabajadores rurales y sus familias?

Por otra parte las legislaciones laborales establecen y articulan derechos y obligaciones en relación a los contratos de trabajo, seguros obligatorios y beneficios sociales para los trabajadores registrados formalmente.

En el sector en estudio, en el mejor de los casos, poseen contratos temporarios de acuerdo al tipo de trabajo, pero la mayoría se conchaba informalmente en la necesidad de asegurar algún tipo de ingreso para la subsistencia familiar, al menos por unos meses. Esta situación lleva a interrogar sobre la información que poseen acerca de derechos y obligaciones en el marco de los contratos de trabajo y sobre los beneficios que deben recibir. ¿Qué factores impiden la regularización contractual de estos trabajadores?

Las condiciones de vida están asociadas a las posibilidades de las personas de usufructuar derechos sociales fundamentales que les permitan la realización como seres humanos, lo que se concreta con el acceso a la educación, la vivienda, la nutrición, atención de la salud, vestimenta, el trabajo digno, servicios básicos, recreación, afecto, participación ciudadana.

La precarización de estas condiciones lleva a un deterioro de la calidad de vida de innumerables familias de trabajadores rurales que se encuentran en un estado comparable a la situación del mensú de principios del siglo XX, por ello se interroga ¿cuál es la razón que a pesar de la existencia de políticas sociales exhaustivas en el territorio nacional y provincial, persistan estas condiciones deficitarias para los trabajadores rurales?

Por lo tanto, lo que se plantea como problema a investigar son las condiciones de vida del trabajador rural y su familia en la provincia de Misiones, en relación con las leyes laborales y las políticas públicas destinadas al sector.

## **II.1. Metodología de la Investigación**

En esta investigación, de tipo descriptiva, se aplicará una combinación de metodologías cuantitativas y cualitativas para lograr la producción de una información integral que de respuesta a los objetivos del proyecto.

El universo de estudio está constituido por los trabajadores rurales asalariados de la provincia de Misiones. Las unidades de análisis serán trabajadores rurales que se desempeñen en distintos rubros económicos de la provincia de Misiones, e integrantes del grupo familiar de sus grupos familiares.

Para el diseño de la muestra se trabajará con los listados de trabajadores registrados en la UATRE Misiones, y para el caso de los trabajadores no registrados, con las informaciones brindadas por los delegados zonales de la UATRE.

### **Las dimensiones de estudio son:**

- Políticas públicas destinadas al trabajador rural y su familia.
  - ✓ Tipo de política: de transferencias económicas, de alimentación, de atención de la salud, de vivienda e infraestructura, de desarrollo productivo, de capacitación, de emergencias sociales, otras,
  - ✓ Cobertura que brinda: de acuerdo al grupo focalizado, localización de la política, bienes o servicios que ofrece, efectores de los bienes,
  - ✓ Condiciones o requisitos: criterios establecidos en la política para ser beneficiario de la misma.
  
- Leyes laborales destinadas al sector.
  - ✓ Tipo de ley: Nacional, provincial o binacional entre otras. Alcances de la ley: según sea la actividad o tarea que desarrolla el trabajador rural.
  - ✓ El conocimiento del trabajador rural de las políticas públicas destinadas al sector.
  - ✓ Perspectiva de la mujer en relación a las condiciones laborales del trabajador rural.
  - ✓ Condiciones de empleo ( permanente o temporario),

- 
- ✓ Tipo de actividad que desarrolla,

Las fuentes de información a utilizar son:

Como fuente de datos primarios se realizarán entrevistas semi estructuradas a informantes clave.

Como fuente de datos secundarios se utilizarán los documentos históricos relacionados a la temática, informes económicos y sociales, como así también archivos periodísticos. Además se retomarán los informes de investigaciones existentes en la Secretaría de Investigación y Postgrado de la Facultad. Entre ellos los antecedentes de la investigación que diera origen al presente estudio.

Los instrumentos de recolección de datos que se aplicarán son:

- Recopilación documental,
- Entrevistas semi estructuradas.
- Fichas de documentos oficiales, estadísticos, de libros, revistas científicas y boletines informativos, estudios, informes, archivos, diarios locales, etc.
- Registro en cuaderno de campo.
- Grabaciones.

Para la selección de los informantes clave se considerarán los siguientes criterios:

- Expertos vinculados a la temática,
- Trabajadores pertenecientes a la organización gremial,
- Funcionarios que se desempeñen en áreas gubernamentales ligados a la producción rural de la provincia de Misiones,
- Funcionarios que se desempeñen en las áreas sociales de los municipios,
- Trabajadores que se desempeñen en el área rural (agentes sanitarios, docentes).

Para el trabajo de campo se contemplan las reuniones del equipo de investigación y la organización y distribución de tarea, para avanzar hacia el diseño de la muestra, la elaboración, prueba e implementación de los instrumentos de recolección de datos. Luego se aplicarán las entrevistas semi-estructuradas.

---

Para el procesamiento de la información se procederá a ordenar y disponer por clases, categorías o conceptos los datos cuantitativos y cualitativos, la información ya sea primaria o secundaria, confrontando datos empíricos con el marco teórico.

Para luego, describir, analizar, interpretar los datos, obtener resultados que permitan la elaboración de los informes del proyecto de investigación.

## III. Contexto de Análisis



### III.1. Políticas Públicas

Existen diferentes acepciones sobre el concepto de políticas públicas pero en coincidencia con Medellín Torres se entiende que el régimen político de un país define las instancias, grados y escalas donde se producen y estructuran las políticas públicas. Es allí donde se establecen, entre otras cuestiones, los niveles de decisión, de organización y de operación estatal; como así también donde se establecen las jerarquías, los principios organizacionales y las relaciones de poder que rigen la acción del aparato del estado. El autor mencionado define a las políticas públicas como:

*“(…) la expresión concreta de las formas institucionalizadas que rigen la interacción gubernativa entre la sociedad y el Estado. Ponen en evidencia la naturaleza y la composición interna del sistema jerárquico de autoridad y dan cuenta del régimen de competencias y responsabilidades en el ejercicio del gobierno<sup>1</sup>”.* (MEDELLIN TORRES, 2002: 8)

Ello no implica perder de vista que el régimen político no sólo fundamenta la producción y estructuración de políticas, sino que también les da tanto un sentido normativo como un contenido valorativo, y lo hace desde su papel de vehículo o medio de la interacción gubernativa entre el Estado y la sociedad.

En cuanto a lo primero, porque es a través de las normas y procedimientos estables y permanentes que fundamenta el papel de las políticas, intentando buscar un comportamiento político y social específico, que progresivamente se interiorice como norma en la sociedad y en el Estado.

En el segundo aspecto, porque da visibilidad al hecho de que la inducción a los comportamientos no es neutra. Así, una elección de política significa necesariamente la elección de una opción por sobre un conjunto de alternativas de éstas. Sentido normativo y contenido valorativo entonces, hacen que las políticas públicas además de concretar la función gubernativa, revelen y especifiquen la puesta en juego del proyecto de dirección política del Estado y la Sociedad, lo cual conlleva implícito un proyecto ideológico dirigido hacia el cómo se desea o quiere moldear al mismo para su interacción con la sociedad y viceversa.

---

<sup>1</sup> El autor mencionado contempla tres tipos de definiciones en relación con las Políticas Públicas y la estructuración de las mismas: 1) las definiciones macro y micro de las P.P.; 2) la estructuración de las Políticas y 3) las condiciones básicas para la estructuración de políticas. Resulta interesante rescatar entre ellas las que se corresponden. (Ob. Cit.:2002:12)

Haciendo un recorrido histórico retrospectivo, se puede decir que la tradición centralista e intervencionista del Estado hizo que éste asumiera su rol desde un control absoluto sobre el conjunto de funciones que le competían, al ser quien diseñaba, financiaba, implementaba, supervisaba y evaluaba la totalidad de sus acciones gubernamentales. Básicamente en la definición de las políticas incluidas en los diferentes períodos de gobierno, las cuales tuvieron un criterio universal en su diseño, donde por ejemplo no surgían limitaciones para con la población destinataria.

Pero ante el agotamiento y crisis de ese sistema, la situación se tornó compleja, emergiendo rápidamente la exigencia de nuevas respuestas a considerar, porque como es conocido, como consecuencia del quiebre del Estado de Bienestar se modificaron los escenarios sociales, sobreviniendo rupturas tanto hacia las concepciones como hacia los planteos y metodologías a ser aplicadas, implicando esto también una modificación en las estrategias y tácticas que lo sustentarían a futuro.

Por lo cual esta crisis exigió la inclusión de cambios profundos en los niveles de gobernabilidad, ante el impacto producido al interior del sistema político y la vigencia en los diferentes discursos que el mismo contenía.

Lo cual incluía en primer término a los propios protagonistas políticos desde sus esferas de acción – en funciones públicas muchos de ellos, como así también al interior de las organizaciones políticas que los propulsaban – aún cuando las diferencias entre el hacer, el decir y el pensar resultaran obvias. En segundo término, alcanzó a los cuadros profesionales y técnicos co - responsables en las acciones de gobierno desde las intervenciones específicas. Finalmente, la articulación con los distintos estamentos de la vida institucional en sus distintos ámbitos y la relación de todos ellos con la ciudadanía en general.

La consideración del nuevo rol a desempeñar por parte del Estado, teniendo en cuenta para ello la inclusión de aquellas instituciones que definen su ámbito específico, y la crisis de dicho Estado en su faz política, son observadas en las dificultades de éste último en relación con el desempeño de sus funciones, en cualquiera de los órdenes que sea considerado.

Fue precisamente esta ruptura en las antiguas relaciones institucionales la promotora de estrategias tales como reformas administrativas, privatizaciones, ajustes, etc., todo ello acompañado, a su vez, por nuevas formas de expresión, implementación y seguimiento de las políticas.

De esta manera, resulta necesario poder considerar y comprender las relaciones que se dan entre el Estado y las Políticas Públicas, debiéndose contemplar en su totalidad a la sociedad civil, sus actores y sus expectativas, teniendo en cuenta para ello el nivel de autonomía de cada sector, región o zona a incluir en acciones futuras. Porque en el proceso de redefinición y reforma del Estado, y en el marco de las políticas de ajuste, es donde se instala – intentando legitimación – la nueva dinámica en la relación Estado, Mercado, Sociedad; adquiriendo así los principios del cambio matices distintivos con repercusión directa en todos los ámbitos de la sociedad.

Por otra parte, Cristina Díaz expresa “De modo descriptivo, *“podemos entender la política pública como proceso social complejo, a lo largo del cual es posible ver desagregados en su accionar a los sectores de los aparatos estatales y también a sectores de la sociedad, que, bajo formas institucionalizadas y en torno a una cuestión, configuran campos de relaciones sociales (relaciones de poder, que implican relaciones de fuerza en la producción instrumental y simbólica), al adoptar sucesivas tomas de posición y actuar en consecuencia, transformando la realidad”*<sup>2</sup>. (En Martínez – Agüero, 2012: 1)

Como argumentan Martínez y Agüero la construcción de las políticas públicas se efectúa en un proceso histórico que involucra el sistema de producción y diversidad de actores que intervienen en el mismo, así como también distintas esferas de decisión en lo económico, político, cultural y social. (Ver Anexo N° 1)

Las políticas públicas están dirigidas al conjunto de la sociedad de un país, para preservar, optimizar y reproducir el modelo de acumulación. Lo que produce tensiones entre los actores involucrados en el sistema productivo entre los que ostentan el capital y los trabajadores de cada sector. Esto se manifiesta a través de conflictos donde se

---

<sup>2</sup> Díaz, Cristina (1997) *El ciclo de las políticas públicas locales: Notas para su abordaje y reconstrucción*, Universidad Nacional de Rosario.

ponen en juego las luchas por reivindicaciones para lograr una distribución del ingreso más equitativa que permita mejores condiciones de vida.

Como ejemplo de dicho proceso y de las tensiones que se producen entre los actores, se rescata lo expresado por Gortari *“Después de 55 años de regulación (1936-1991) que llevó a Argentina a convertirse en el primer productor y exportador mundial, sobrevino la decisión de desregular (1991-2001). Esto generó una crisis de sobreproducción con la consiguiente caída en los precios de la materia prima y profundización del proceso de concentración en la esfera industrial y comercial (Gortari 2001). La protesta social propició que en pleno 2001 legisladores misioneros promovieran en el Congreso Nacional un proyecto para volver a intervenir en la economía yerbatera: casi un despropósito de época. En el marco del colapso del modelo neoliberal, se promulgó en 2002 la ley de creación del Instituto Nacional de la Yerba Mate INYM.”* (Anexo 4: 2 y Anexo 5: 2)

### **III.2. Las políticas públicas en relación con el área rural**

Condiciones de vida es una categoría compleja que involucra al conjunto de las variables que hacen a la vida de los sujetos y que están ligadas a la disponibilidad de recursos de todo tipo para la satisfacción de las necesidades en materia de vivienda, alimentación, vestimenta, salud, educación, recreación, comunicación, vínculos afectivos y sociales.

En el sistema capitalista el trabajo es un medio para que los ciudadanos puedan lograr condiciones de vida digna; como así también dentro del estado moderno las políticas públicas se constituyen en un modo de viabilizar el acceso al cumplimiento de los derechos para un desarrollo pleno como ciudadanos.

Las políticas públicas, especialmente tratándose de las jubilaciones y pensiones, seguro de salud, asignaciones familiares, seguro de desempleo y por riesgos del trabajo, se pronunciaron para el trabajador registrado (típicamente urbano).

El trabajo no registrado, comúnmente denominado trabajo en negro no está visibilizado por lo tanto no tiene cobertura, con el agravante que la familia corre el mismo riesgo que el trabajador. Más aún en el sector rural, ante accidentes de trabajo, enfermedad, invalidez, o muerte los grupos familiares carecen de toda protección.

Para el Observatorio de Políticas Públicas, la seguridad social es un conjunto de servicios o prestaciones que brinda el Estado para cubrir las contingencias que enfrentan los trabajadores y sus familias. Si bien se dieron algunos avances desde el marco normativo a partir de antiguas regulaciones de prestaciones y obligaciones laborales, la actividad rural fue postergada en materia de protección de las contingencias a las que los trabajadores están expuestos a causa de su trabajo. Así se ve que las primeras leyes nacionales de accidentes de trabajo y jubilaciones no beneficiaron a la población del sector rural. (2008: 5)

También afirman los autores Britos y Caro, que en Argentina una parte significativa de los pobladores rurales no quedó cubierta bajo la categoría trabajador (y por lo tanto, no fue incorporada en políticas públicas). Cabe señalar, por otra parte, que la normativa para trabajadores siempre excluyó explícitamente a los trabajadores rurales, sobre los que, tardía e incompletamente, luego se establecieron normativas especiales. (2010:4). Este fue uno de los primeros países de la región en crear normas que mejoraran las relaciones laborales en el sector rural.

En 1944 con el gobierno del Presidente Perón se estableció por Decreto ley 21869/44 el “Estatuto del peón de campo”, legislación laboral para los trabajadores rurales permanentes, que fijaba condiciones mínimas de alojamiento y alimentación, obligaciones del empleador, regulaba la jornada de trabajo y el mecanismo para el establecimiento de los salarios, entre otras cuestiones de gran relevancia.

En 1947, mediante la Ley 13020 se reglamentó el trabajo de cosecha, cubriéndose estatutariamente a los trabajadores temporarios, estacionales y en general, no permanentes en tareas rurales. Con las dos normas se cubría al universo de trabajadores rurales.

La dictadura militar (1976-1983) reemplazó el Estatuto del Peón, por un régimen laboral más permisivo para los empleadores, el trabajo temporario y la jornada intensiva volvieron a ser corrientes en los ámbitos rurales.

Las dos normas anteriores fueron derogadas por la Ley 22248, que se dedicó preponderantemente a los trabajadores permanentes, quedando desprotegidos los trabajadores no permanentes.

Desde el **Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios** PROINDER se sostiene que las características del mercado de trabajo rural deben analizarse en el marco de las transformaciones que experimentó el sector rural desde los años 70', y que se consolidaron con las reformas de los 90', "*con la desaparición de los organismos de regulación, la globalización de los mercados de consumo y producción, la conformación del MERCOSUR, el ingreso de nuevos actores al sector (como las multinacionales agroalimentarias), los procesos de concentración y reestructuración de las unidades de producción, la creciente incorporación tecnológica y de exigencias de calidad, el incremento del endeudamiento sectorial, las nuevas demandas y usos alternativos del medio rural, etc.*" (2003:7)

Transformaciones que incidieron y determinaron directamente las condiciones laborales del trabajador rural, por ejemplo la noción de flexibilidad se relaciona a un creciente deterioro de las condiciones laborales. En palabras de Aparicio y Benencia "*Dicha flexibilidad laboral descarga sobre el trabajador las vicisitudes de la crisis y mientras que para el empresario significa menores cargas sociales y menores costos, para el trabajador significa menor estabilidad en el empleo y menor cobertura en términos de seguridad social*". (En op.cit, 2003: 9)

Esta flexibilización afecta el funcionamiento de los mercados de trabajo, las condiciones de ocupación, las relaciones laborales, el reclutamiento y la gestión de la mano de obra, etc. La flexibilidad es el nuevo nombre de la precarización laboral, al consolidar relaciones laborales que reproducen la exclusión.

Dicen Neiman y Quaranta, en el tabaco se registraría, por un lado, una formalización de la relación laboral a partir del creciente reemplazo de la relación de mediería por el trabajo asalariado. Pero a la vez disminuye la participación relativa del empleo permanente y el trabajo temporario crece concentrado en períodos breves de tiempo, constituyéndose en un mercado de trabajo con mayoría de trabajadores temporarios precarios. (En op.cit, 2003: 9).

Durante los años 90', se acentuaron los desplazamientos de trabajadores migrantes provenientes de países limítrofes como Paraguay y Brasil, destinados a realizar cosechas y labores estacionales, trabajo no registrado, con jornadas intensivas sin descanso, trabajo infantil y condiciones de habitación miserables.

Surgieron diversos acuerdos con grandes empresas y aparecen los sindicatos. Por ejemplo la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores UATRE adquiere poder, agrupa a los trabajadores rurales y los provee de un seguro social pero no podrá controlar el trabajo en negro y la explotación de los trabajadores no permanentes.

La Ley 25191 de 1999 fijó la obligatoriedad del uso de la Libreta del Trabajador Rural y estableció un seguro de desempleo para el sector.

Entonces, algunos institutos y normativas que intentaron brindar una mayor seguridad social al sector se impulsaron a partir de:

-Convenios de Corresponsabilidad Gremial (CCG): permiten al empleador realizar los aportes de sus empleados al momento de la venta de la producción; es un incentivo al trabajo registrado.

-Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Estibadores (RENATRE): con funciones preventivas y promocionales a través el registro de los trabajadores motivándolos a regularizar su situación y aplicando dos coberturas a través de:

- La libreta del trabajador rural: es el documento personal e intransferible y probatorio de la relación laboral. Permite reclamar alguna de las coberturas que el derecho de la Seguridad Social tiene establecidas
- La Cobertura por desempleo: protege la pérdida de empleo no el desempleo, lo que determina la limitación en el tiempo de la cobertura.

A partir de estas normativas, como sujetos del contrato de trabajo agrario se reconocieron al trabajador permanente (realizan tareas estables en forma continua o discontinua) y al trabajador no permanente (realizan tareas cíclicas o estacionales y ocasionales), definía el Observatorio de Políticas Públicas. (2008:7).

Daniel Cieza publica que el gobierno argentino en 2006 ratificó el Convenio 184 de la OIT que establece que el trabajo temporario debe tener las mismas garantías de salud, higiene y seguridad que el empleo estable. Falta que los empleadores de los trabajadores rurales, cumplan con las normas establecidas en el convenio suscrito.

Diversos procedimientos realizados durante los últimos años por inspectores de la Agencia Fiscal de Ingresos Públicos (AFIP) y el Ministerio de Trabajo en zonas rurales de las Provincias de Buenos Aires, La Rioja, Catamarca, Misiones y Mendoza demuestran que todavía están vigentes la trata de personas, la reducción a la servidumbre y el trabajo semi-esclavo. *“La vulnerabilidad es máxima porque hay cientos de trabajadores que carecen de elementales servicios de salud e higiene, no pueden*

*abandonar los lugares que les asignan para alojarse ni trasladarse libremente, y viven sumidos en la precariedad y el engaño*". Una de las fuentes más graves de inseguridad son las relaciones laborales precarias. No hay razones para que el trabajo rural llamado "temporario" sea inseguro. (2012:1).

En el Boletín Oficial del 27.12.11 se publicó la ley 26.727 sobre el Régimen de Trabajo Agrario. Manifiesta Fernández Humble, que la mayor parte de la ley es aplicable de inmediato, a partir del 4 de enero del 2012, porque sus cláusulas son suficientemente operativas y no requieren reglamentación.

Por el contrario, sí exigen de reglamentación algunos artículos como por ejemplo el 51, de licencias por maternidad; las normas sobre trabajo adolescente; la figura de la "guardería" del art. 64, los capítulos de promoción de empleo, capacitación, seguridad social, órganos tripartitos, acreditación de representatividad, art. 97; las nuevas normas de funcionamiento del RENATEA; el servicio de sepelio, etc. (2012:1). Este Registro se crea con la transferencia de las funciones, atribuciones, personal y patrimonio del RENATRE. (Op. Cit: 13)

El Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA) es un Ente Autárquico en jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en el que deben inscribirse todos los empleadores y trabajadores agrarios del país. Es el encargado de expedir la Libreta del Trabajador Agrario, de administrar el Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo y de fiscalizar el cumplimiento de la ley vigente, la cual tiende a evitar el desarrollo del trabajo agrario no registrado. Para hacer más efectivo el trabajo de control y de registración, se cuenta con Delegaciones y Bocas de Entrega y Recepción en todas las provincias.

El desarrollo económico-social ha sido definido según Rodolfo Nápoli como un aumento equilibrado y sostenido de los bienes y servicios así como de progreso social de un país, y en referencia al ámbito rural, su producción, sus trabajadores y las familias debe entenderse de que exista un plan nacional que contemple la expansión productiva rural en forma sostenida, sustentable, armónica y con justicia social.

Expansión consecuente, constante, sujeta a un plan de mediano y largo alcance; sustentable puesto que se deben cuidar y preservar los recursos naturales, los ecosistemas, y conformar un ambiente sano y apto para el desarrollo humano y



particularmente del trabajador y su familia; armónico, pues, la introducción de nuevas actividades y sistemas productivos, no deben competir o excluir a las actividades tradicionales, sumado a que los trabajadores deben coparticipar y ser también beneficiarios de ese desarrollo económico social rural, obteniendo nuevas conquistas económicas y de condiciones sociales y de trabajo que signifiquen un verdadero progreso social.

La participación económica se refiere a las remuneraciones tanto en dinero como aquellas en especie que proporcionen un elevado estándar de vida superior. Las condiciones de trabajo seguras, higiénicas, salubres y de vida cotidiana del trabajador se relacionan con la dignidad, es decir con la salud.

El derecho a desarrollar sus plenas capacidades, y el perfeccionamiento permanente en la adquisición de nuevas habilidades y capacitación. El derecho a acceder a una vivienda confortable. La educación para sus hijos y con una perspectiva técnico-profesional hacia el sector rural. Igualmente, la integración con los demás sectores de la sociedad no rural.

Se deben contemplar las particularidades de cada provincia en relación a sus niveles productivos, la diversidad de actividades rurales, sus relaciones sociales y culturales para lograr una efectiva integración nacional. (2008: 25-26).

El Ministro de Agricultura de Argentina, Norberto Yauhar también destacó el papel del cooperativismo al sostener que *"en los procesos que viven los países de América latina hay un sentido de solidaridad y entendimiento que fortalece"* la relación entre los países. *"Eso nos ayudará a encontrar mecanismos que nos permitan tener políticas igualitarias, que nos hagan fuertes ante un mundo competitivo"*. (En Diario La Nación, 2012:1).

Mientras que representantes de la Federación de Asociaciones Rurales del Mercosur FARM expresaron que *"es central la coordinación de políticas orientadas a fortalecer y promover obras de infraestructura, instrumentos de financiación, la investigación y el desarrollo en áreas como sanidad, inocuidad, biotecnología, desarrollo de cadenas de valor, formación y capacitación de talento humano"*. (Op. Cit, 2012:1).

Convenios que pretenden implementar esta línea, son llevados adelante por las autoridades del INTA, del área de Políticas Alimentarias del Ministerio de Desarrollo

Social y de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual AFSCA, quienes firmaron un acuerdo para promover la comunicación popular en zonas rurales y vinculadas a la producción agrícola.

Lo que destaca *“la promoción del federalismo, la eliminación de brechas en el acceso al conocimiento y la promoción de la expresión de la cultura popular”*, así como *“proteger, consolidar y desarrollar la comunicación audiovisual y la participación de los pueblos en todo el territorio nacional”*.

También promueve *“el desarrollo de la producción sustentable en las distintas etapas de la cadena productiva, el trabajo en red, la creación y el fortalecimiento de las empresas sociales, mutuales y cooperativas en el marco de la Economía Social”*.

El Acceso a la información es importante según Luis Lazzaro, Coordinador de Planeamiento Estratégico de AFSCA quien subrayó que *“el escenario de la comunicación popular en ámbitos rurales y de producción de alimentos es posible por la convergencia de políticas con el INTA y Desarrollo Social para promover las culturas locales y el arraigo de los pueblos, construyendo la pertenencia territorial desde el derecho a la comunicación con identidad”*. (En Semanario Colón Doce, 2012:1)

### **III.3. Las políticas sociales**

Para abordar el tema se considera lo expuesto por Danani, quien inicia su reflexión señalando la relación existente entre posiciones técnicas y posiciones teóricas para aludir directamente al campo de estas políticas desde posiciones teórico – conceptuales y también socio – políticas. La autora las define:

*“como un tipo de “políticas estatales” y dentro de estas, de sus intervenciones sociales (o intervenciones sociales del Estado)”*<sup>3</sup> (DANANI: 1996:22)

Siguiendo con esta línea de pensamiento, el sentido y orientación que se les da a las Políticas Sociales deben ser analizados en relación a los diferentes proyectos socio – políticos en pugna, dado que las mismas responden a procesos en los que se juega la generalidad del orden, a pesar de la invisibilidad de esto último.

---

<sup>3</sup> Y remite a lo indicado por Oszlak y O’Donnell quienes especifican como “política estatal” tanto a las acciones, cuanto a las omisiones del Estado.

Es decir, Danani expresa una concepción clara sobre qué son y cómo concibe a las Políticas Sociales, expresando que éstas no son reacciones del Estado ante una determinada cuestión social sino por el contrario se trata de la manera o forma con que cuenta el Estado para la construcción de tal cuestión.

Desde la concepción presentada, las Políticas Sociales se ubican en el centro del orden social, en su forma más amplia de aceptación, razón por la cual se puede decir que contribuyen a la construcción de un orden como totalidad inclusiva de lo económico, político, social y cultural.

Esta nueva manera de operar desde el ámbito estatal conlleva un replanteo sobre la “concepción, administración y seguimiento de políticas sociales”<sup>4</sup>, donde no cabe espacio alguno para las improvisaciones. Por lo tanto resulta central, para el desarrollo humano con probabilidades de éxito, contar con los instrumentos adecuados de las diferentes situaciones sociales sobre las cuales intervenir, tarea que implica una revisión de las capacidades mínimas a poner en marcha que permitan conocer y reconocer las necesidades de los diferentes actores sociales.

Guillermo Mayer expresa que “(...) actualmente suele definirse a la política social como acciones llevadas a cabo desde los gobiernos para acercar a las personas de menores recursos los bienes y servicios que hoy por hoy están vedados a ellos por una situación de “POBREZA” (Observatorio de Política Social de la Nación).

De lo hasta aquí presentado se inferiría que las transformaciones producidas al interior de las sociedades desde fines del siglo pasado incidieron de manera directa en los diferentes agentes sociales. A partir de allí, se produjeron cambios trascendentes al interior de familias, comunidades, instituciones, sociedades; quienes lo pusieron de manifiesto de diferentes maneras. Algunas de las expresiones resultaban conocidas en tanto otras se convirtieron en verdaderos problemas sociales que reclamaban respuesta inmediata.

Para el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación<sup>5</sup> las políticas sociales pueden ser entendidas como:

---

<sup>4</sup> Encomillado propio.

<sup>5</sup> Pagina oficial del Ministerio de desarrollo Social de la Nación: Políticas Sociales del Bicentenario, Tomo I.

1. **Mitigadoras:** el carácter de las mismas es compensatoria y el objetivo es el de disminuir los riesgos de una persona o una familia a partir de la aplicación de programas focalizados con elección de beneficiarios. No transforman la realidad ya que es reduccionista en su aplicación.
2. **Reparadoras:** comprende políticas sociales concretas de protección y reconstrucción ya que se afirma “donde hay una necesidad hay un derecho”.
3. **Constructoras:** Son preventivas, promotoras y de construcción de ciudadanía por lo cual construye inclusión social. Además según la presidenta Cristina Fernández de Kirchner principalmente se ejecuta a través de los ejes del trabajo y la educación.

Para las políticas sociales de carácter **reparadoras** y **constructoras** a los ciudadanos que acceden a las mismas se los reconocen como titulares de Derechos. Por el contrario en las políticas **mitigadoras** los ciudadanos son beneficiarios o clientes de las mismas.

Por otro lado desde el Ministerio de Desarrollo social de la Nación se trabaja a partir del enfoque de los Derechos aplicándolos a todo el territorio Nacional. Teniendo en consideración lo mencionado los dos siguientes son los ejes centrales de los cuales parte el accionar:

- **Trabajo:** Resignificando al mismo en una dimensión de “Dignidad” ya que no es lo mismo tener trabajo, que sobrevivir de una renta precaria. Además se trata de la identidad de los ciudadanos, del compromiso con uno mismo y con la sociedad en su conjunto.
- **Familia:** La cual desempeña un rol fundamental en la implementación de las políticas públicas orientadas a promover la inclusión social ya que la misma constituye el primer espacio para construir y socializar valores, aprender y formar parte junto a otros.

Desde la línea **Argentina Trabaja** y en el marco de esta Economía, Social, solidaria, democrática y distributiva, se impulsan los siguientes programas:

- **Monotributo Social:** El registro de efectores de desarrollo Local y Economía Social comprende al “Monotributo Social”. Está dirigido a personas físicas y jurídicas que llevan a cabo actividades de la economía social y que no pueden competir en producción a gran escala. Por lo cual se trata de que el emprendedor puede salir del mercado informal para ingresar al formal, a través de una facturación en blanco, el acceso al beneficio de prestaciones sociales y de seguridad social.

- **Microcrédito:** La ley de promoción del Micro crédito para el desarrollo de la economía social tiene como objetivo la promoción y regulación del sector a fin de estimular el desarrollo integral de las personas, los grupos de escasos recursos y el fortalecimiento institucional de las organizaciones no lucrativas de la sociedad civil. Además promueve la facilitación del acceso al crédito para aquellos sectores que no pueden acceder al sistema bancario.
- **Marca Colectiva:** El objetivo es mejorar la capacidad de venta de los agrupamientos de las unidades económicas, organizar estrategias comunes de producción y comercialización, desarrollo en escala, visibilidad, estimula el nombre propio del producto, campañas de marketing y expansión y venta de la producción.
- **Talleres Familiares y de Grupos Comunitarios:** es un programa que provee equipamiento e insumos a emprendimientos familiares o comunitarios básicos. Estos talleres permiten por un lado el autoabastecimiento y la posibilidad de generar algún excedente. Ya que implica la puesta en marcha de actividades en pequeña escala basadas en un “oficio o saber hacer” y se aplica fundamentalmente en los barrios.
- **Proyectos integrales socio - productivos:** Son proyectos que orientan el desarrollo socio - productivo a partir de la generación, asistencia y fortalecimiento de las Unidades Económicas. El objetivo es proveer o financiar bienes de uso, capital de trabajo y pequeñas obras de infraestructura a emprendimientos de economía social de la localidad o la región con la finalidad de mejorar los procesos productivos, de gestión, transferencia de tecnologías adecuadas y estrategias de comercialización y mercadeo para las Unidades Económicas.
- **Comercialización y Compre Social:** son proyectos de fortalecimiento de espacios comerciales y procesos de comercialización de productos. Se busca un fortalecimiento de canales de comercialización y se crean espacios de exposición e intercambio, tiendas de ventas de productos e inserción en corredores productivos y se generan cadenas de comercialización que vinculen a distintos emprendedores de la economía social. Por otro lado en el caso de **compre social** su objetivo es el de generar o fortalecer canales de desarrollo de proveedores y productores de la economía social vinculándolos con la capacidad de compra que poseen los organismos públicos y los tres niveles de gobierno.

- **Eventos promovidos por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para el desarrollo de la Economía Social:** Son acciones que nuclean la promoción de los productos, su comercialización, rondas y talleres de intercambio, muestras, ferias, publicaciones, ediciones graficas o audiovisuales, cartelera, etc.
- **Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS):** Este sistema permite que todo emprendedor - cooperativista que esté incluido en la línea **Argentina Trabaja** pueda ser reconocido por el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social, permitiendo a través de las bases activas, definir con transparencia el acceso a este Plan. El SINTYS es creado por el Decreto N° 812/98.
- **Programa de Ingreso Social con Trabajo:** Este programa incluye a personas que no cuentan con prestaciones de pensiones, jubilaciones nacionales, ni planes de ingreso nacionales o provinciales y que estén atravesando por una situación de extrema vulnerabilidad socio – económica. Las personas conforman cooperativas destinadas a construir y ofrecer oportunidades de trabajo y de capacitación. A la fecha el programa ha incluido a más de 150.000 personas. Las actividades que llevan a cabo los cooperativistas comprenden la ejecución de obras de mediana y baja complejidad en espacios públicos y se pueden incorporar a través por ejemplo de la fabricación de ladrillos o de paradas de colectivo (módulos constructivo/productivos).

Los programas mencionados que comprenden la línea **Argentina Trabaja** forman parte del plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “**Manos a la Obra**”.

Este plan es concebido el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en el mes de agosto de 2003 con el objeto de mejorar la calidad de vida de las familias y generar condiciones contextuales para lograr un desarrollo social y económicamente sustentable. El mismo busca promover la inclusión social a través de la generación de empleo y de la participación en espacios comunitarios, potenciando los recursos existentes en cada ámbito local en un marco de equidad.

El propósito del plan es lograr un desarrollo social y económicamente sustentable que permita generar empleo y mejorar la calidad de vida de personas, familias o grupos de personas, prioritariamente en situación de vulnerabilidad económica y social, utilizando los recursos humanos, naturales, culturales y económicos que se encuentran instalados en la comunidad en un marco de equidad y participación social.

Asimismo, teniendo en cuenta este planteo, se promueven los siguientes objetivos:

- Contribuir a la mejora del ingreso de la población en situación de vulnerabilidad social en todo el país.
- Promover el sector de la economía social o solidaria mediante el apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos de inclusión social generados en el marco de procesos de desarrollo local.
- Fortalecer a organizaciones públicas y privadas, así como espacios asociativos y redes para mejorar los procesos de desarrollo local e incrementar el capital social local, y generar mayores capacidades y opciones a las personas promoviendo la descentralización con la participación de los actores locales.

El plan esta destinado prioritariamente a personas, familias y grupos, en situación de pobreza, desocupación y/o vulnerabilidad social y que conformen experiencias productivas y/o comunitarias enmarcadas en procesos locales de inclusión social e inserción laboral.

Como puede visualizarse cada uno de los programas comprendidos en esta línea e impulsadas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación no contemplan específicamente a las poblaciones rurales y mucho menos particularmente a los trabajadores rurales de la provincia de Misiones si no que los mismos pueden llegar a ser considerados como titulares de derecho o beneficiarios de algunos de los programas mencionados como todo aquel ciudadano de la Nación Argentina.

Lo cual no implica que tengan mas o menos derechos que el resto de los ciudadanos si no que por sus características particulares puede que no alcancen a ser ni siquiera considerados por los requerimientos específicos de la mayoría de los programas.

Por otro lado desde la **línea familiar** considerando el cambio de modelo que se produjo al derogarse la ley de patronato por la ley N ° **26.601** de protección integral de los derechos del niño, niña y adolescente en el año 2005 se comienza a tratar a los mismos como sujetos y no como objetos tal como se lo venia haciendo hasta el momento. Por lo cual se crea a nivel Nacional la Secretaria de la Niñez, Adolescencia y familia y desde el Ministerio de Desarrollo de la Nación se esta trabajando para poner en práctica lo que propone dicha ley a partir de las siguientes acciones:

- La creación del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia: el cual es un órgano de planificación, articulación y concertación de políticas públicas destinadas a la niñez en todo el territorio de la República Argentina.

- Instalación de Centros de desarrollo Infantil en todo el territorio Argentino: espacios destinados a la atención integral de la primera infancia con el fin de brindar “los cuidados adecuados e imprescindibles, complementando y orientando a las familias desde una función preventiva, promocional y reparadora”. Desarrollo del programa Nuestro lugar: el cual está orientado a la participación de los adolescentes de entre 14 y 18 años en concursos nacionales a través de la presentación de proyectos realizados por ellos siguiendo categorías como recreación, ciencia, tecnología, imagen y sonido, educación social. El objetivo de los mismos es generar canales para que los adolescentes puedan expresar, manifestar su opinión e ideas y ser escuchados.
- Articulación con las Universidades Nacionales: Desde el Ministerio de desarrollo social de la Nación se establecieron asociaciones estrategias con universidades Nacionales ya que por ejemplo los seminarios Nacionales de capacitación los desarrollan estas instituciones.
- Combate a la Explotación Sexual Infantil y Trata de Personas: En las zonas llamadas críticas se desarrollaron talleres y capacitaciones a efectores públicos. Una de esas zonas es la triple frontera en donde el estado nacional efectuó acuerdos de cooperación con los demás países que la conforman a los efectos de articular acciones de combate a la explotación sexual infantil en la zona.
- Aprobación de las directrices para la Aplicación de Protocolo de Asistencia a Personas Víctimas de Explotación Sexual Infantil y la Trata de Personas: Mediante la cual el Ministerio de desarrollo de la Nación con la articulación de otros organismos de protección locales asiste y les da contención a las víctimas de este flagelo.
- Erradicación del Trabajo Infantil: La puesta en marcha de los Jardines de Cosecha los cuales son dispositivos destinados a erradicar el trabajo infantil sobre todo en las zonas rurales. El objetivo es dar un espacio adecuado en donde los trabajadores rurales pueden dejar a los hijos e hijas en época de cosecha. Estos espacios no solamente brindan el cuidado básico a los niños y las niñas si no que también se les da contención y la oportunidad de desarrollar actividades relacionadas con la atención integral a la infancia.

Por ultimo en este apartado con relación a la niñez y Adolescencia es importante mencionar que todas las acciones mencionadas tanto normativas como institucionales han tenido un correlato por el lado del financiamiento ya que el estado Nacional aumento la inversión consagrando los derechos de los niños y niñas con la Asignación Universal por hijo.



Por otra parte en relación a los jóvenes, las políticas sociales pensadas para ellos están orientadas en torno a los siguientes objetivos:

- Promover el servicio solidario, el compromiso social y la participación de los y las jóvenes en pos del fortalecimiento del tejido social,
- Fortalecer sus capacidades desde la revalorización de sus conocimientos, experiencias, cualidades e iniciativas, a través de la promoción, generación y desarrollo de emprendimientos socios comunitarios y productivos,
- Articulación Interinstitucional: Se puso en funcionamiento el Consejo Federal de Juventud, que reúne a las altas autoridades nacionales en la materia.

Finalmente teniendo en cuenta que una política social familiar inclusiva consiste en la promoción del bienestar familiar se puede decir que la inclusión familiar implica promover el respecto a los derechos humanos, a la igualdad de trato o de oportunidades entre géneros de los miembros de la familia es que el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a través de diferentes instrumentos de política social, lleva adelante un plan que propicia la integración y el desarrollo de las familias y por ende de toda la comunidad.

Este plan Nacional Familias es transversal a los otros dos pilares de la política social que se han definido: el Desarrollo Local desde el punto de vista de la generación de empleo, y la seguridad Alimentaria, reforzando los programas tendientes a la satisfacción de las necesidades básicas de las familias, y su acceso a los servicios de salud, educación, alimentación, nutrición, vivienda y recreación.

Como puede verse al interior de los programas impulsados por esta línea de trabajo por parte del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se llevan adelante algunas acciones que contemplan a los integrantes de los grupos familiares de las zonas rurales de la Nación como son los programas de erradicación del trabajo infantil por ejemplo. Además esta población puede contar con la posibilidad de acceder a otros programas o acciones destinadas a contemplar el acceso a los derechos humanos como es la acción que se da por el intermedio del salario Universal por hijo el cual permitiría un mejor alcance del ejercicio de la protección integral de los derechos del niño, niña y adolescentes.

# **I V. El área rural de la provincia de Misiones**

#### IV.1 El Territorio Misionero

Según la Comisión Coordinadora de Ordenamiento Territorial del Gobierno de Misiones, la provincia se divide en 5 zonas de desarrollo territorial; la zona 3 “Noreste” (integrada por los departamentos: Guaraní, San Pedro y General Manuel Belgrano) es la más desfavorecida y a su vez la que posee el mayor porcentaje de población rural (62 %) y los niveles más elevados de hogares y población con NBI (33 y 37 %) superando ampliamente a la media provincial. Donde en los últimos años se localizaron los conflictos por la tierra.

Es la zona de menor desarrollo económico y social, con deficiente infraestructura vial y de servicios. Posee el menor número de establecimientos educativos y de salud. Los indicadores sociales muestran una situación crítica: el 69 % de la población no posee ningún tipo de cobertura de salud, la mortalidad infantil es del 20,6 % y la tasa de analfabetismo alcanza al 12,6 % de la población mayor de 10 años, siendo los más elevados de la provincia. (2006: 12).

En el año 2004 el Ministerio de Planificación Federal presentó el documento “Argentina 2016” en el cual se perfilan las características generales y objetivos de esta Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y de la Estrategia puesta en marcha para implementar la misma, Estrategia que requiere el proceso necesario de colaboración y construcción negociada entre acciones estatales y sociales.

Los objetivos para la Estrategia de desarrollo para Misiones 2016 fueron:

- “Impulsar el progreso económico para que las personas y sus comunidades alcancen proyectos de vida sin necesidad de abandonar la región de origen.*
- Posibilitar el acceso de la población a los bienes y servicios esenciales en todos los rincones de la provincia.*
- Desarrollar la identidad territorial, cultural y sentido de pertenencia.*
- Promover la sustentabilidad ambiental del territorio”. (2006: 1-8)*

Misiones lanzó una Red de "Agua para el Desarrollo Rural", una red de articulación interinstitucional para elaborar una estrategia para incorporar sustentablemente los recursos hídricos a los procesos de desarrollo rural.

*“El Calentamiento Global se manifestará en nuestra región en una intensificación del período de sequías y entonces es necesario adoptar medidas preventivas que por un lado alienten el incremento de la capacidad de almacenamiento de agua en las chacras y, por el otro, mitiguen los efectos negativos de muchas prácticas cotidianas que afectan la disponibilidad y la calidad del agua.*

*El agua es un bien común al que todos tenemos derecho de acceder, pero también al que todos debemos proteger”.*

En el proceso de conformación de la Red participaron profesionales de diferentes Estaciones provinciales del INTA, de la Dirección Provincial de Vialidad, de la Universidad Nacional de Misiones (UNaM), la Subsecretaría Ordenamiento Territorial, Aguas Misioneras SE, el CONICET, y el Ministerio de Agricultura de la Nación, entre otros. (2012)<sup>6</sup>

Desde el Registro Nacional de la Agricultura Familiar RENAF se promueve una política específica para el sector de la agricultura familiar, porque es un sector de gran importancia en el conjunto de la actividad agropecuaria.

De acuerdo a las estadísticas oficiales<sup>7</sup> los pequeños productores representan el 71% del total de productores del sector agropecuario, ocupan el 13% de la superficie total de todas las explotaciones agropecuarias y a pesar de esto, su producción representa el 19,2% del valor generado por el total de las explotaciones agropecuarias. Del trabajo que se realiza en las explotaciones agropecuarias, 87,3% es cubierto por la familia.

Los productores que forman el sector de la Agricultura Familiar tienen un rol central en la producción de alimentos, en la conservación y sustentabilidad de los recursos naturales y en la construcción social, productiva y económica de los territorios donde viven. Les dan identidad y pueden garantizar la soberanía alimentaria de todos los argentinos. Sin embargo, viven mayoritariamente en condiciones de pobreza y marginalidad social,

---

<sup>6</sup> Artículo publicado en <http://eco.nearural.com/> Desarrollo | Misiones | 29.03.2012 Misiones lanza la Red "Agua para el Desarrollo Rural".

<sup>7</sup> Información del estudio “Los Pequeños Productores en la República Argentina” (2008, IICA-PROINDER/SAGPyA). En página web <http://www.fonaf.com.ar/documentos/ReNAF.pdf>.

---

encuentran dificultades para acceder a los recursos productivos y para la comercialización de sus productos. (2008: 1-6)

El Estado y las organizaciones del sector, implementan políticas públicas dirigidas a satisfacer la falta de acceso a la educación, salud, formación laboral, empleo, justicia, conservación y buen uso del medio ambiente; como el desbalance de la inversión social y productiva; la falta de políticas de tierras, vivienda, de acceso al agua potable, servicio de luz eléctrica, a infraestructura, a transporte y otros servicios.

Cuando toman estado público ciertos problemas de mucha gravedad, como muertes de niños por desnutrición y se conocen miles de casos en los medios de comunicación por malformaciones genéticas y enfermedades como consecuencia del mal uso de los agrotóxicos, sólo así se reacciona ante estas situaciones y se moviliza con soluciones que no resuelven los problemas específicamente y de raíz. Por ejemplo: se otorga el Plan Hambre cero a las familias de escasos recursos donde se detectan problemas de desnutrición y bajo peso.

Es incomprensible el desinterés por el desarrollo de la población rural considerando que la mayor parte de los ingresos de la provincia provienen de la producción del agro y del turismo orientado a los paisajes naturales y rurales.

Como la mayoría de la población vive en zonas aisladas, el acceso a servicios de infraestructura básica se torna mucho más difícil, lo que influye en la calidad de vida de las familias, en la posibilidad de mejorar tanto el valor agregado de su producción como la diversificación de las actividades rurales.

Para acceder a la educación, los niños deben recorrer grandes distancias, sorteando inclemencias climáticas, lugares desolados, montes para llegar a la escuela más cercana, que carece de los recursos necesarios para albergarlos y que se aleja de ser una institución educativa acondicionada a las necesidades del lugar.



Fuente: <http://escuelaruralmisiones.wordpress.com/>  
Niños que van a la escuela a caballo recorriendo grandes distancias desde su hogar



Fuente: <http://escuelaruralmisiones.wordpress.com/>  
Docente mejorando el cartel de la Escuela que no cuenta con recursos para refaccionar el portal.

#### IV.2. Los trabajadores rurales

Los trabajadores del campo según García Lerena, son los trabajadores más antiguos de la Argentina, y también los más explotados, humildes y postergados (2006: 9). Situación a la que no escapan los trabajadores rurales misioneros y sus familias, en términos salariales, estabilidad laboral, en la forma de pago, equipamiento y en las condiciones ambientales de trabajo.

Misiones, provincia particular por su ubicación fronteriza y por un clima subtropical genera una economía caracterizada por múltiples actividades productivas, entre las que se destacan las producciones agrícolas y forestales que requieren de gran cantidad de mano de obra.

Por otra parte, se debe señalar que vivir en esta zona agrega un factor más a la complejidad de la situación ya que la frontera es permeada por múltiples trabajadores empobrecidos que migran de los países vecinos, los que por su situación de ilegalidad

aceptan ser contratados fuera del marco establecido por las leyes laborales argentinas, lo que redundará en una situación de absoluta desventaja para los trabajadores nativos.

En otro orden cabe señalar, que desde la década del 90 y agudizándose después del 2001, los planes sociales de todo tipo se constituyeron en una alternativa dentro de las estrategias de sobrevivencia de la población. Pero si bien se presenta formalmente como un ingreso mínimo pero seguro para la familia, esto ha promovido un proceso de desgranamiento gradual del conjunto de mano de obra disponible, debilitamiento de las capacidades laborales y experiencias adquiridas, pérdida del hábito de trabajo y la preferencia por el tiempo ocioso e improductivo.

En síntesis, la rigurosidad del trabajo, la precariedad de las condiciones laborales; la complejidad geopolítica, cultural y social del contexto; y la subsistencia en condiciones de extrema pobreza trae innumerables consecuencias que afectan la salud, la vida familiar y la convivencia social.

Las derivaciones del uso de agro tóxicos, el alcoholismo, las enfermedades venéreas, el embarazo adolescente, la violencia familiar, la repitencia y deserción escolar, son algunas de las problemáticas que la convierten en una población de alto riesgo.

Cuando se menciona “alto riesgo” se hace referencia a las consecuencias que genera la pobreza, situando a las personas en una posición de vulnerabilidad biológica, psicológica y social. La vulnerabilidad es un proceso que trasciende a la pobreza, proyectando al futuro las mismas condiciones de debilidad del presente. No se trata solamente de una situación de privación material, sino que involucra todos los aspectos de la vida de los sujetos.

En el Censo de Ocupantes de Tierras se registra que el proceso de concentración económica y fundiaria fue dominado por las empresas forestales transnacionales, a la par que se produjo el agotamiento de tierras fiscales en las zonas de frontera agraria, por lo que pequeños agricultores y peones rurales llevaron adelante una ocupación espontánea del suelo, impulsando durante la década del 90´ la ocupación de tierras privadas.

Los nuevos asentamientos, constituidos por peones forestales y los marginados de la regularización de ocupaciones fiscales, surgen en zonas abandonadas por las empresas madereras una vez finalizada la extracción de recursos del monte nativo.

Existen entonces diferentes categorías de trabajadores y dentro de ellas una es el peón rural, *“que particularmente realizan prácticas cotidianas y laborales, concurrentes a la explotación agropecuaria, bajo dependencia transitoria, temporaria o permanente de productores”* (GARCÍA LERENA, 2006: 28). Así es que el peón rural entra dentro de esa categoría de trabajador que depende de los productores, los que sí poseen los medios para la explotación agropecuaria.

En la actualidad, manifiesta Husser, *“los peones rurales siguen constituyéndose como un sector postergado de la sociedad, marginados de las políticas sociales. Entonces, las familias de peones rurales no son propietarios de tierras, sino que se constituyen como asalariados del sector. Teniendo en cuenta esta particularidad, resulta relevante distinguir cuatro tipos fundamentales de asalariados rurales al decir de Villar, Sintés y Báez:*

- ✓ *peones que desarrollan todo el año tareas agrícolas.*
- ✓ *trabajadores que además son productores o mano de obra familiar en la unidad productiva familiar.*
- ✓ *peones rurales que se mueven siguiendo los ciclos de demanda dado por el calendario de cosechas.*
- ✓ *peones rurales que incursionan durante el año en actividades industriales y/o servicios”.* (En Husser, 2010:16)

La historia de los obreros que habitan estas tierras, es una historia común a la de los obreros de toda la región, donde se instaló este tipo de explotación, basada no sólo en el exterminio de los recursos naturales sino también en la esclavitud de los pobladores. Lo único que importaba era el lucro, la ganancia.

Es importante resaltar que aún hoy entrando a un nuevo milenio grandes sectores de la población empleada en estas tareas siguen sufriendo las mismas o quizás peores penurias, el reparto de las ganancias que se obtiene casi no llega a los actores de los mismos: los obreros. Los ranchos de pindó de antes fueron reemplazados por villas que no reúnen las mínimas condiciones para una vida digna.



La realidad de los obreros no se modificó significativamente respecto a fin del siglo XIX y la primera década del siglo XX cuando se produce la llegada de la colonización privada a la zona en lo que respecta a su situación laboral, siguieron sometidos a la explotación que los condenaba a vivir con muchas dificultades, siguieron sometidos a largas horas de trabajo con salarios de hambre.

#### IV.3. Condiciones de Trabajo

La cosecha implica un proceso de trabajo que en sus distintas fases incluye la preparación de la tierra, la siembra, el cuidado de la plantación, hasta llegar a la época de recolección, almacenamiento y traslado a los centros de acopio e industrialización del producto, en algunos casos, y en otros se trata de la puesta en el mercado de comercialización.

En todo este proceso está la mano de obra del trabajador rural, para lo cual hay que considerar el tipo de contrato laboral: contrataciones y subcontrataciones.

*“bueno, si, vamos a hablar del tema de las condiciones de trabajo del cosechero de yerba que en parte es inhumana, en el trabajo de la cosecha de yerba no existe la higiene, y el esfuerzo que tiene que hacer el trabajador para que le sea más rentable. Estamos hablando de nuestra zona, capaz en otra zona como la zona de corrientes, apóstoles, la tecnología ya llegó y no tienen tanto sacrificio. Pero acá, si yo le hablo de mi zona, los compañeritos, como le decía, se van a la mañanita para sacar de 500 a 600 kilos de yerba, tienen que pasar frío, hambre, calor, sed y el esfuerzo que hace, una persona hace un raído de 90 a 100 kilos y se alza solo, imagínese poner 100 kilos en la espalda de una persona que pesa 60 kilos, está sobrepasado de peso”. (Extracto de Entrevista realizada en Alem).*



**El registro fotográfico muestra lo expresado por Zabal en el párrafo anterior.**

Gortari y Espínola afirman que “La **temporada** de trabajo abarca alrededor de 6 o 7 meses, desde marzo o abril (*“después de Semana Santa... porque no quieren pagar feriado”* afirmó uno de los entrevistados) hasta agosto-septiembre. Durante ese período el tarefero, individualmente o con su grupo familiar, trabaja en varios yerbales (5 o 6). Durante este período se alternan habitualmente semanas de trabajo con uno o dos fines semanas al mes reservados al *“descanso”* o receso.

El **traslado** de los trabajadores al yerbal se realiza en camiones y, aunque no surge de las entrevistas, es de suponer que no siempre están a disposición para el traslado de la gente por lo cual la decisión de acampar o no, es *“relativamente”* propia. En tal caso depende de la disponibilidad del transporte del contratista y el modo de organizar el trabajo por parte del capataz. De las entrevistas se infiere que existe un vínculo estable, personalizado entre el contratista, en muchos casos mediado por la figura del capataz. *“Él nos busca y nos lleva a los yerbales”*. No obstante es común que un tarefero o familia trabajen en diferentes temporadas para más de un contratista o capataz.

La **jornada laboral** comienza al clarear, aproximadamente entre las 5 y 6 de la mañana, y se extiende hasta alrededor de las 17 horas, con una interrupción al mediodía. Durante la jornada un trabajador *“muy guapo”* alcanza a cosechar alrededor de 1.000 kilos aproximadamente *“si el yerbal es bueno”*. Sin embargo, el jefe de una familia en la cual trabajan 4 personas afirma que entre todos hacen entre 1.300 y 1.600 kilos por día: *“en cuatro plantas de linda yerba se saca el 100 kilos”*.

Descontados los elementos de trabajo y los alimentos provistos por el contratista, este grupo obtuvo por quincena trabajando en negro, entre \$800 y \$ 1.000, a razón de \$110 por cada mil kilos de hoja cortada cargada, es decir sumaron aproximadamente \$ 1.800 mensuales “libres” durante el período de zafra. No obstante esta suma es fluctuante dado que:

*“por ahí me agarra una gripe, trabajamos en la lluvia también. Y cuando hace mucho frío no vamos temprano, porque amanece blanco de helada, yo a veces voy igual, me pongo doble guante. Uso bota también, porque hay mucha víbora, a veces entramos en el yerbal capuera –sin desmalezar- a cosechar.”(Oscar)*

La posibilidad de sumar kilos, es decir ingresos monetarios, depende en buena medida de las condiciones climáticas y el estado de salud del trabajador.

La tarea constituye el principal ingreso al año de estas familias; el resto del año (los otros 6 meses) la subsistencia del grupo familiar se basa en changas puntuales y en algunos casos en tareas vinculadas a la actividad forestal, también de modo temporario (raleo de plantaciones de pino, macheteo de terrenos urbanos o chacras). También, en algunos casos, la percepción de subsidios es un ingreso que contribuye al sostenimiento familiar. Si bien existen líneas de subsidios y ayudas gubernamentales específicas dirigidas a los tareferos, resultan insuficientes para satisfacer las necesidades de estas familias durante el período de receso en la actividad.

En este sentido además de los ingresos que puedan obtener de la tarea o de las changas que realizan durante el período interzafra, resulta vital el acceso a otros recursos para garantizarse un lugar donde residir, procurarse alimentos y atender la salud. Los municipios son una fuente clave de recursos adicionales a la que habitualmente apelan los tareferos en busca de ayuda para solucionar diferentes tipos de problemas: alimentación, permiso de ocupación de terrenos donde construir sus viviendas, ayuda sanitaria y otros”. (En Anexo 5).

#### IV.4. Las Políticas Sociales en Misiones

A nivel de la provincia de Misiones se están implementando las siguientes acciones destinadas particularmente a la población de las zonas rurales. Desde el Ministerio de Educación<sup>8</sup> se está llevando a cabo el proyecto 7 – EGB Rural el cual tiene los siguientes objetivos:

- Que todos los jóvenes rurales completen la EGB en escuelas cercanas a sus lugares de residencia,
- Que todos los niños cursen el Nivel Inicial en escuelas de sus comunidades,
- Disminuir sustantivamente las tasas de sobreedad, para regularizar la trayectoria escolar,
- Fortalecer la articulación entre los Profesores Itinerantes y Maestros Tutores,
- Afianzar la formación de espacios de articulación entre el Proyecto 7 como parte del sistema educativo y otras instituciones: Ministerios, ONG, fundaciones, universidad y todos los espacios que permitan el fortalecimiento y optimización de los recursos,
- Buscar y desarrollar estrategias de articulación entre los diferentes niveles educativo en cada una de las Unidades de Gestión Locales para fortalecer el vínculo entre los actores involucrados en cada nivel y así, instrumentar acciones conjuntas para el desarrollo pedagógico,
- Valorar la reflexión sobre la propia práctica como elemento fundamental para fortalecer la autonomía en el mejoramiento de la gestión profesional,
- Impulsar y alentar la formación docente inicial y permanente,

El proyecto 7 se lleva a cabo en escuelas rurales que ya lograron implementar los dos ciclos anteriores y en cuatro oportunidades se articula con polimodales rurales que dependen del proyecto bajo la modalidad de docentes itinerantes.

Por otro lado el proyecto tiene una cobertura total de 282 escuelas ubicadas en los siguientes once departamentos de la provincia de Misiones: General Belgrano, San Pedro, Caingúas, Guaraní, Oberá, Alem, San Javier, San Ignacio, 25 de Mayo y Libertador G. San Martín.

---

<sup>8</sup> Además el ministerio de Educación de la provincia debe garantizar el "(...) acceso a la educación en todos los niveles y modalidades, creando y administrando establecimientos educativos de gestión estatal (...)" página oficial: Ministerio de educación de la Nación.

En resumen el proyecto presenta como desafío romper el aislamiento de las escuelas rurales a partir de un fortalecimiento de la educación rural a través de propuestas específicas de trabajo en plurigrado, de fortalecimiento y mejoramiento de las propuestas de enseñanza y articulación con el nivel inicial y EGB 1 y 2.

Además la educación rural también contempla líneas de acción relacionadas a la educación profesional en distintos sectores y ramas de producción de bienes y servicios como: agricultura, ganadería, caza y silvicultura, pesca, mina y canteras, industrias manufactureras, electricidad, gas y agua, construcción, transporte y comunicaciones, energía, informática y telecomunicaciones, salud y ambiente, economía y administración, seguridad e higiene, turismo, gastronomía y hotelería, especialidades artísticas vinculadas con lo técnico/tecnológico.

Por otra parte en la provincia se ejecuta el proyecto para tareferos y zafreiros que surge en el marco del programa de seguridad alimentaria<sup>9</sup> del Ministerio de Desarrollo de la Nación y llevado adelante en la provincia por el Ministerio de Desarrollo Social.

Esta línea de trabajo se basa en el diagnóstico realizado en forma conjunta con los diferentes integrantes de la siguiente mesa Interinstitucional:

- **Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud (Centros de Atención Integral),**
- **U.A.T.R.E. (Unión de Trabajadores Rurales y Estibadores),**
- **Representantes de los Municipios,**
- **I.N.T.A. Programa Pro-Huerta y/o Ministerio del Agro y la Producción,**

El objetivo del proyecto es brindar asistencia alimentaria y social a 25.000<sup>10</sup> (veinticinco mil) familias de tareferos y cortadores de caña en todo el territorio de la provincia de Misiones con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población.

La población beneficiaria del proyecto debe reunir las siguientes características::

---

<sup>9</sup> El Gobierno Nacional puso en marcha a partir del año 2003 el plan Nacional de Seguridad Alimenticia que ofrece, a las familias que viven en situaciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad natural, una estrategia integral para una alimentación adecuada, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país. Se implementa a través de una red de prestaciones, mediante la gestión asociada entre los diferentes niveles institucionales gubernamentales y no gubernamentales, favoreciendo de este modo la participación social y la optimización de los recursos comunitarios.

<sup>10</sup> Según el relevamiento realizado por el Ministerio del agro y la producción en el año 2004 la población tarefera es de 20.000 familias y 5.000 familias cortadoras de caña (dato aportado por el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia al proyecto).

- **Precarización Laboral:** trabajo temporario sujeto al tiempo de cosecha, sin espacio físico estable del trabajador y su familia.
- **Familia Vulnerable:** familia numerosa con N.B.I. y la ausencia de algunos de los miembros del grupo familiar durante la tarea y el corte de caña, dejando una sobre carga de roles a aquellos que permanecen en los hogares las cuales casi siempre son mujeres; adolescentes o niños.
- **Incorporación temprana al mercado laboral:** los niños y niñas que acompañan a los padres al trabajo generando con ello repitencia y deserción escolar.

Por otra parte el desde Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional de la Provincia de Misiones se desarrollan acciones destinadas a la población rural.

Este instituto fue creado por la Ley 943 de 1978 y es el órgano específico de aplicación, de la Ley Nacional N° 24.464 de creación del Sistema Federal de la Vivienda (Fondo Nacional de la Vivienda). En el Artículo 6ª de la mencionada Ley Nacional se faculta a los organismos ejecutores a dictar normas para la utilización del Fondo Nacional de la Vivienda siempre y cuando sea para la compra y/o construcción de viviendas.

La política estatal implementada provincialmente con recursos del FO.NA.VI, ha experimentado importantes modificaciones en el diseño de la oferta, si se la compara con la que tuvo vigencia durante le década pasada.

Estos cambios están dirigidos a orientar las inversiones en soluciones habitacionales variadas, posibilitando el ingreso de todos los sectores sociales, tanto urbanos como rurales.

Esta introducción de nuevas ofertas, trajo aparejada la modificación en la modalidad de implementación y ejecución, iniciándose las primeras experiencias con la participación de los distintos actores sociales. En este sentido, el cambio de la práctica social en las etapas de intervención de la Dirección de Promoción Socio Económica, dio un giro importante, alentando programas participativos, hasta ahora considerados como experiencias aisladas dentro del ámbito de las instituciones que ejecutan la política habitacional con recursos del FO.NA.VI.

Por otra parte en la provincia de Misiones el Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional (IPRODHA) construye Viviendas para tareferos y en el proceso se encuentra con que los trabajadores rurales no cuentan en la mayoría de las veces con la tenencia de la tierra y que su ocupación es espontánea en lotes privados o fiscales con una precarización del habitad.

Y desmejora la situación al sumarse también el hecho de la ocupación irregular de la tierra por parte de los inmigrantes de los países limítrofes.

Según este instituto las principales áreas territoriales de asentamiento de tareferos en la provincia se hallan ubicadas sobre las rutas nacionales 12 y 14 y en el centro de la provincia.

**En este contexto en el año 2008 se implementa a través del instituto Provincial de Desarrollo Habitacional y con el apoyo de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación el programa “La Justicia Social como Agente Dinamizador de la Economía y Generación de Empleo”. Y en este marco se creó un prototipo de vivienda de madera para este sector de la población y ya están en construcción 416 viviendas distribuidas en 26 municipios de la provincia.**

**Por otro lado en el municipio de San Ignacio a finales del año 2009 se entregaron 10 viviendas a tareferos. A continuación se presentan algunas fotos de las viviendas construidas por el instituto para los tareferos:**



Primer grupo de viviendas para tareferos entregadas el 23 de diciembre de 2009 en la localidad de San Ignacio de la provincia de Misiones.



Primer grupo de viviendas para tareferos entregadas el 23 de diciembre de 2009 en la localidad de San Ignacio de la provincia de Misiones.

Por otra parte desde el ministerio de Salud de la provincia de Misiones el objetivo General de las políticas tiene que ver con lograr que “*La atención primaria sea como un garante de la salud integral*”.

Teniendo como prioridad lograr la plena vigencia del derecho a la Salud para la población con el fin de alcanzar la meta de Salud para todos los misioneros, en el menor tiempo posible, mediante un sistema basado en criterios de equidad, solidaridad, eficacia, eficiencia y calidad.

La política sanitaria que hoy se instrumenta en Misiones está enmarcada y respaldada por la interacción de cuatro modelos que, operando en distintos niveles, contribuyen al mismo fin: de Atención, de Gestión, de Calidad, y de Financiamiento.

El Modelo de Atención se basa en la atención primaria de la salud como principio organizador del sistema provincial con criterios de equidad, eficiencia, eficacia, solidaridad.

El Modelo de Gestión se basa en la descentralización y autogestión de los servicios hospitalarios. Esto significa que las estructuras administrativas desarrollen capacidades de gestión como si fuera una estructura privada, no solamente respecto al recurso humano sino de recursos financieros buscando

El Modelo de Calidad de Atención Médica y Servicios Sanitarios se basa en la aplicación regular y permanente de normas de garantía de calidad. La calidad atraviesa los otros 3 modelos y es entendida como un fin en sí misma: la satisfacción del usuario y el ejercicio sin obstáculos de su derecho a la salud.

El Modelo de Financiamiento lleva a los hospitales de autogestión no solamente a un concepto de arancelamiento como recupero de costos sino también una equitativa aplicación de esos fondos.

Este modelo apunta al Seguro Provincial de Salud que tiene como objetivo final terminar con la exclusión social en salud de la población vulnerable. Este seguro será el marco de toda la salud provincial y tiene distintas vías de financiamiento: del estado provincial, de la obra social provincial por las prestaciones a los empleados del estado, y de otras obras sociales (sindicales, privadas, de fuerzas de seguridad). La identificación del usuario que hoy realiza este Ministerio será el camino que posibilite al Estado recuperar el dinero de aquellos que gozan de cobertura social y con ello ser más eficiente con los habitantes que no tienen cobertura.

Teniendo en cuenta estos lineamientos de las políticas sanitarias se está implementando a nivel provincial tanto Programas Nacionales como Provinciales. Dentro de los programas Nacionales se están ejecutando los siguientes:

- “Programa Remediar” cuyos objetivos son:



- Lograr una mayor equidad, entendida como que toda persona debe tener la oportunidad de acceder a aquéllos servicios sanitarios y sociales necesarios para proteger, promover, mantener y/o recuperar la salud.
- Mejorar el acceso de todos a los medicamentos.
- Aumentar la eficiencia del gasto en medicamentos no sólo del estado sino también de la población.
- Garantizar la calidad de los fármacos, tanto los que se venden en las farmacias como los producidos por los laboratorios estatales.
- *“Plan Nacer”*: Esta dirigido a Mujeres embarazadas (hasta 45 días posteriores a la finalización del parto) y niños y niñas menores de 6 años. Tiene por objetivos:
  - DISMINUIR el componente sanitario de la morbi mortalidad materno e infantil en la Argentina.
  - FORTALECER la red pública de servicios de salud.
  - MEJORAR el estado de salud de la población materno infantil.
  - PROMOVER la participación social y favorecer la inclusión y accesibilidad a los servicios de salud.
  - FORTALECER la capacidad de los efectores públicos.
- *“Programa Federal de Salud (PROFE)”*, tiene como objetivos:
  - Garantizar la cobertura médico asistencial a los beneficiarios de Pensiones No Contributivas (PNC) afiliados al Programa Federal de Salud.
  - Ejecutar el Programa Federal de Salud (PROFE) de acuerdo al presupuesto aprobado por el Poder Legislativo, incluido en Presupuesto Nacional.
  - Programar y diseñar actividades que permitan la capacitación de los actores involucrados en el Programa.
- *“Programa Nacional Salud de los Pueblos Indígenas”*.

El Programa se enmarca dentro de las políticas de salud y tiene como propósito mejorar las condiciones de salud de diferentes comunidades indígenas que habitan la Argentina, utilizando

la estrategia de la Atención Primaria en Salud como eje fundamental y articulando los recursos sectoriales y extra sectoriales orientados a tal fin.

Conceptualmente este Programa entiende que es imprescindible el reconocimiento de la diversidad cultural para la construcción de un modelo integral en salud a los fines de alcanzar una mayor aceptación y efecto sobre la salud de dichas comunidades.

Operativamente se ha avanzado en la creación de programas provinciales que asumen la problemática de salud indígena en la función de asesoría técnica, planificación y coordinación local de las acciones a desarrollar. Asimismo, en cada jurisdicción bajo Programa, se cuenta con una red de agentes sanitarios indígenas que sostienen el proceso de atención sanitaria de un grupo de familias, a través de tareas de promoción y protección de la salud, y prevención y apoyo para el control de enfermedades.

Las provincias en las que se implementa el programa son: Chaco, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta y Tucumán. Los objetivos del mismo son:

- Fortalecer la cobertura de atención primaria de la salud asegurando la accesibilidad a las prestaciones básicas del sistema de salud, así como la provisión de servicios básicos de agua y saneamiento mediante normas y acuerdos de optimización de los recursos disponibles.
  - Organizar un sistema de vigilancia epidemiológica nacional que permita disponer de un diagnóstico actualizado incluyendo investigaciones de conocimientos, actitudes y comportamientos individuales y comunitarios.
  - Impulsar el enfoque intercultural para la construcción de un modelo integral en salud con énfasis en la articulación entre medicina tradicional y occidental.
  - Favorecer la participación comunitaria tanto en la identificación de problemas como en la gestión de proyectos y experiencias locales que contribuyan a mejorar la accesibilidad, calidad y equidad de la atención sanitaria.
- *“Programa Médicos Comunitarios”.*

El Programa Médicos Comunitario se crea con el objetivo de acompañar a los profesionales de la salud, en el fortalecimiento de las capacidades del primer nivel de atención, para mejorar y fortalecer la Atención Primaria de la Salud. Para ello, el Programa Médicos Comunitarios

implementa el Postgrado en Salud Social y Comunitaria basado en una formación integrada, continua y orientada al afianzamiento de la Atención Primaria a la Salud, que tendrá una duración de dos años.

- *“Programa de Inmunizaciones”*.

El Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación junto al Ministerio de Salud Pública de nuestra Provincia, ha implementado el Programa de Inmunizaciones tendiente a proteger a la población mediante la administración gratuita de vacunas, la implementación de actividades relacionadas con la promoción y prevención de la salud y la capacitación del personal de salud en temas referentes a las inmunizaciones.

El programa abarca a toda la provincia, tanto a la población rural como urbana con extensión de cobertura a nivel de visitas domiciliarias y a las demandas espontáneas en los servicios de salud con especial énfasis en los grupos de riesgo (familia crítica, áreas fronterizas, zonas urbano-marginales, etc.).

- *“Fluoración de las aguas de abastecimiento público”*. Tiene por objetivo general:
  - Disminuir la prevalencia de caries dentales en la población de la provincia.

Como objetivo específico propone:

- Mejorar la calidad del agua de consumo servida por red domiciliaria, a través de la incorporación de Flúor.

Por otro lado También se están Implementando en la provincia los programas sanitarios que tienen como objetivo general llevar a la práctica los cambios de paradigmas mencionado. Los mismos se mencionan a continuación:

Sanar	infecciones de Trasmisión Sexual	Control Vectorial de Chagas
VIH – SIDA	Detección Precoz de Cáncer de Cuello Uterino	Prevención del Dengue
CUCAIMis	Prevención y Control de Diabetes	Salud Sexual y procreación Responsable
Tuberculosis	Elaboración de Medicamentos	Lepra

Toxicología	Estudio de Animales Venenosos	Provisión de medicamentos Esenciales
VIGI + A	Relevamiento de Riesgo Hospitalario y Capacitación en Prevención del Riesgo de Trabajo	

Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Salud de la provincia de Misiones.

Teniendo en cuenta las políticas sanitarias que se implementan en la provincia tanto desde los planes nacionales como los programas y proyectos provinciales se puede decir que los mismos no consideran a la población rural en forma particular o específica a hora de desarrollar el diseño de los mismos.

Lo cual implica que pasan a ser favorecidos, en el caso de que puedan tener acceso, por aquellas acciones pensadas para la población en su conjunto ya sea en relación a la atención primaria como en las demás políticas sanitarias.

#### IV.5. Los trabajadores rurales y el acceso a la información

Si bien las leyes laborales, resoluciones y reglamentaciones establecen los derechos y obligaciones tanto de empleadores como de empleados, la dificultad se presenta en el acceso del trabajador al conocimiento de la información.

En la configuración de esta situación de dificultad se combinan aspectos educativos, culturales, intereses políticos y económicos de los actores intervinientes.

En cuanto a lo educativo la mayoría de los trabajadores han alcanzado el nivel primario incompleto, habiendo abandonado la escolarización en edades tempranas, por lo que la escasa información que reciben depende de la comprensión de los significados que de ella se desprenden, lo que se complica cuando el contenido refiere a conceptos técnicos que no son entendidos, y para lo cual dependen de lo que le digan otros.

“Nunca fui a la escuela porque no me gustaba, yo solo se que hay que trabajar... pero a mis hijos si los voy a mandar a la escuela. Mi mamá tampoco fue a la escuela... mi papá si hasta el cuarto grado pero después tuvo que trabajar... lo que nosotros sabemos sobre las leyes es lo que nos dice el delegado o el patrón y entonces tenemos que creer que es así” (Comentario de un entrevistado de 25 años)

“Como mi papá cobraba poco el sueldo no me ayudaba en casi nada para la escuela y ahí pare de ir a la escuela... pero eso hace como veinte años ya... ahora para saber algo escucho la radio pero a veces no entiendo... y entonces le pregunto al patrón y hablamos entre los compañeros y hacemos las cuentas pero el que anota es el patrón” (Extracto de entrevista)

En el aspecto cultural se observa que la dependencia económica del patrón se extiende a una dependencia social que emana de concepciones, prácticas culturales y tradiciones familiares, donde la figura del patrón inspira respeto, consideración y credibilidad como para depositar en él las expectativas laborales y familiares:

“(...) y siempre le consulto al patrón el sabe lo que hay que hacer... así que para nosotros esta bien y hacemos lo que el dice...” (Extracto de entrevista)

“el patrón maneja todo, él anota todo lo que hacemos por día...” (Extracto de entrevista)

Por otra parte la información que recibe esta sesgada por lo que le interesa al patrón que conozcan como por ejemplo sobre algunos planes sociales y el mono tributo. Lo que esta ligado a la concepción de que el Estado a través de las políticas públicas es el responsable de atender el déficit social del sistema productivo, con lo cual se descargan las responsabilidades patronales.

La inversión para producir con los riesgos que conlleva el proceso y el alto costo de impuestos y tasas que deben tributar al fisco son parte del argumento central que los productores expresan como justificación del escaso margen para absorber mano de obra registrada.

En referencia a las organizaciones gremiales el secretario o delegado zonal es el que conoce y tiene toda la información sobre derechos y obligaciones, y es el que articula entre la patronal, los contratistas y los trabajadores intentando evitar la ruptura de un delicado equilibrio de intereses entre las partes que puede incidir negativamente en las relaciones laborales con el despido o la no contratación en la próxima temporada de aquellos que reclaman sus derechos. Un ejemplo de ello es el testimonio de un delegado gremial zonal:

“(...) esa es nuestra preocupación como gremio y obra social. Nosotros que estamos metidos en el tema de la representatividad, sabemos que cuando llega la finalización de temporada los compañeros pasan de receso y tienen que tratar de conseguir otro trabajo a fin de poder sustentar a su familia y sabemos que cuando se va a buscar otro trabajo es casi seguro que entra a trabajar en negro, como dice la empleadora “a prueba”, la ley no dice que cuando se trabaja a prueba se tiene que trabajar en negro. Pero hay una metodología, una cultura de que “si vos no andás al principio, yo te puedo largar, no hace falta que yo te blanquee” pero eso es una cultura nomás, la ley no dice eso, la ley dice que si yo hoy entro a trabajar, tengo que entrar con un seguro, con un ART y ser

dado de alta en el sistema, eso dice la ley, pero por el problema cultural que tenemos acá, esto no es así.” (Extracto de entrevista)

Por otra parte, en la necesidad de preservar los puestos de trabajo de los compañeros también está implícito la propia sobrevivencia de la función de delegado por lo que debe administrar la información cuidadosamente:

“Gracias a Dios yo puedo decir que tengo muy buena relación en mi zona con la parte empresarial, fíjese que este año la mayoría de los cuadrilleros y contratistas de yerba mate vinieron a verme para ver como podemos solucionar la situación de nuestros compañeros en conjunto, esto a mi me fortalece y reconforta porque se ve que el trabajo que hacemos desde la parte gremial es bueno. Estamos inspirando confianza a los trabajadores y productores, eso es fundamental.” (Extracto de entrevista)

Por su parte un trabajador comenta: “... no estamos de acuerdo con lo que pagan, pero no se denuncia por no perder el trabajo. Nos reunimos y hablamos, y se sabe lo que dice la presidenta pero no se cumple. Se pensó hasta en ir al ministerio de trabajo, pero como le dije, no queremos perder el laburo. Encima no pedimos un recibo de lo que nos pagan desde el principio... no hay prueba.” (Extracto de entrevista)

Los funcionarios de organismos locales, provinciales o nacionales que operan en cada zona desarrollan estrategias y brindan solo la información necesaria para atemperar la emergencia del conflicto social.

En la complejidad de la situación se produce un intersticio entre la existencia de la norma y el conocimiento que de ella tiene el trabajador que queda en una posición de vulnerabilidad en el medio de un interjuego de intereses y conveniencias.

“... y es el abandono yo veo eso, y este... nosotros que trabajamos principalmente en el sector de la yerba y vemos que estamos como abandonados, por decirte así, no tenemos los beneficios que son obligatorios por ley, este... como la vestimenta adecuada para hacer la tarea, equipo de seguridad y cuando viajamos estamos varios días fuera de nuestras casas en los campamentos y este... como son trabajos cortos digamos, entonces nadie se preocupa en armar estructuras que dé mejores condiciones de salubridad a los obreros.” (Extracto de entrevista)

En relación a los programas y proyectos que emanan de las políticas públicas principalmente las políticas sociales son conocidas por la información que les dan los

parientes o conocidos, y en algunos casos los contratistas, como lo demuestran los siguientes testimonios:

“... alguno tiene plan, mediante los parientes que te van diciendo sobre la pensión, o el plan, porque sino te avisan los conocidos no sabes nada.”

“... a veces los contratistas nos pagan a los compañeros con un plan incluso...”

“Muchas veces nos aguantamos no hacemos reclamos pero lo compañeritos ya se avivaron... y como están cansados, buscan lo mismo que cualquier gente: la jubilación, el subsidio, igual con esto no alcanza la plata para vivir. Por eso y por costumbre salimos a changuear...”

“El gobierno muchas veces le dio al colono herramientas, préstamo, máquinas que no quieren compartir con el peón. Y a veces se come todo con el intendente y su gente... a nosotros no nos llega nada. No quiero hablar mal no, pero es así... algunos consiguieron casa del IPRODHA y jubilación y dejaron de trabajar.” (Extractos de entrevistas)

#### IV.6. La mujer rural en relación a las condiciones laborales

La mujer rural desempeña funciones en la familia y en la comunidad, contribuye a la economía en un papel activo generando ingresos a la par del hombre y mejorando los medios de subsistencia, aunque se enfrenta a permanentes limitaciones estructurales (de infraestructura y servicios en el sector rural) como así también para la participación en oportunidades de capacitación, empleo y acceso directo a los recursos productivos y micro emprendimientos.

En el análisis de la situación de la mujer rural se puede aplicar lo expuesto por Agüero y Martínez en relación a los sesgos que se producen al momento de determinar sobre los destinatarios de las políticas públicas:

“(...) Otra cuestión política importante es la definición de los destinatarios de una inversión pública. Tal como ocurre con el objeto y la justificación, en este caso las decisiones políticas que se toman dependen de las posturas ideológicas que estén en juego. El presupuesto público siempre beneficia a un sector u otro, a un grupo social u otro. Puede disminuir las desigualdades, pero también profundiza las desigualdades. Puede mejorar la distribución del ingreso, pero también puede empeorar las cosas. En todo caso, es importante discutir las consecuencias de las decisiones de inversión, para los diversos sectores o grupos sociales y saber que el presupuesto público no es un instrumento neutro o aséptico.” (Ver Anexo 1)

Por otra parte es de considerar la doble responsabilidad que la mujer asume frente a las tareas domésticas y la crianza de los hijos, por un lado, y el trabajo en el campo acompañando al jefe de familia, por otro lado, tarea que es considerada culturalmente inferior a la del hombre. No tiene flexibilidad en los horarios ni reconocimiento del doble esfuerzo que realiza.

La mujer rural es discriminada en materia de salario y ocupación, en la mayoría de los casos su trabajo no es reconocido y por ende no es remunerado directamente sino que el que percibe el jornal o la paga es el hombre.

En las ocasiones en que se reconoce la tarea la remuneración es de tiempo parcial, estacional y de menor categoría dado que hay tareas que no puede desarrollar como por ejemplo la carga del producto cosechado en los camiones por el peso de los ráidos de yerba mate y de los mazos de caña de azúcar, entre 60 y 90 kilos.

La tarea femenina permanece relegada y oculta. En este sentido es interesante rescatar las expresiones vertidas en un documento del PNUD, en el que se considera que existe un conjunto de factores que configuran un panorama crítico para las mujeres rurales, en un contexto en el que las políticas públicas han estado orientadas a programas de satisfacción de necesidades básicas y de generación de ingresos, pero no a corregir los factores que condicionan la situación de subordinación de este grupo. (2011: 65-66).<sup>11</sup>

De esta manera se señala la importancia de elaborar políticas públicas y leyes laborales que consideren la implicancia de la mujer en el trabajo rural, reconociendo su situación en actividades productivas remuneradas como en actividades reproductivas no remuneradas o actividades domésticas y de cuidado de los hijos que no se puede contabilizar.

Como fuerza laboral rural que merece y precisa mejorar el acceso a los recursos productivos y la legitimación de la propiedad de la tierra, la mujer rural es más activa en la economía rural informal que opera fuera de las normas laborales. Esta situación la hace cada vez más vulnerable ante las diferencias a las que se ve expuesta por las limitaciones en educación y en el acceso a empleos remunerados.

Entre otras limitaciones a vencer están las barreras sociales y culturales para incluir a la mujer desde niña en los procesos de escolarización, para lo que es necesario destinar

---

<sup>11</sup> Información Extraída de [www.cinep.org.co/archivoscinep/.../9.Mujeres\\_rurales\\_Ciendias75](http://www.cinep.org.co/archivoscinep/.../9.Mujeres_rurales_Ciendias75)



presupuesto para crear y mejorar por ejemplo escuelas locales en el área rural lo que facilitaría el acceso a la educación.

La escasez de servicios de salud rural impide a la mujer acceder a los programas asistenciales, preventivos o promocionales como por ejemplo el plan materno infantil. Las familias rurales que se atienden en los centros de salud son las que están cerca de las áreas peri urbana o de los lugares donde cuentan con CIC, CAPS o centros de salud periféricos.

Las situaciones de desigualdad entre hombres y mujeres todavía persisten en la sociedad, y se manifiestan especialmente en el sector rural a través del rol históricamente asignado a la mujer, los estereotipos que definen lo femenino y lo masculino, las diferencias de oportunidades que se derivan de los roles, como los aspectos que contribuyen a producir y reproducir las desigualdades. Implica comportamientos, actitudes, creencias es decir, *“cómo la sociedad y la cultura transmiten a través de normas, creencias y valores, lo que deben ser las personas de acuerdo con su sexo biológico”*. (Consejo Nacional de la Mujer, 2003: 19).

Aunque se lograron avances incrementando su participación en muchos espacios de la sociedad, la discriminación contra la mujer sigue siendo una realidad que en el sector rural se manifiesta con mayor énfasis por los condicionantes culturales y sociales, y por la no valoración de sus experiencias y saberes lo que las posiciona en una situación de inequidad.

Aunque desempeña un rol central para la subsistencia de la familia y la producción, no se reconoce el papel económico de la mujer y su trabajo no es percibido como tal. Ella misma considera secundario su trabajo en la producción dado que entiende que es una ayuda o un trabajo doméstico ampliado, y atribuye al hombre el protagonismo en las actividades laborales y en la toma de decisiones.

“... la mujer trabaja y acompaña al trabajador. Entonces si bien no tenemos muchas mujeres registradas hay muchas mujeres tareferas. Hay registradas pocas en una relación de 15 a 1 con respecto al hombre. Pero la experiencia indica que la mujer acompaña siempre al tarefero e incluso la familia completa para obtener más ingresos cuando realizan el raído. Por lo cual la mujer estaría en iguales condiciones que el

---

trabajador rural pero es un actor menos visible. Por las mismas condiciones de trabajo que el hombre.” (Extracto de entrevista a un funcionario)

La participación de la mujer en el ámbito social y productivo del sector rural es acotado a una participación pasiva o nula en reuniones de organizaciones económicas y gremiales propias del sector; en organizaciones de la comunidad; en las oportunidades de capacitación; o en los espacios de poder de decisión a lo que no accede ni tampoco a los recursos productivos (trabajo, salario, dinero, la tierra, la tecnología, el crédito, la asistencia técnica).

Su vinculación directa es con los ámbitos relacionados con los roles domésticos y maternos, la escuela, el hospital, la iglesia, con recursos escasos que sirven para garantizar la supervivencia familiar donde asume un rol principal en la resolución de los problemas cotidianos.

# Conclusiones

El análisis de “Las políticas públicas y las leyes laborales en relación a las condiciones de vida de los trabajadores rurales y sus familias de la provincia de Misiones”, implicó además de la recopilación de datos empíricos una ardua revisión de fuentes bibliográficas y documentales.

Teniendo en cuenta el objetivo general planteado para este trabajo “Analizar las condiciones de vida del trabajador rural asalariado y su familia en la provincia de Misiones, en relación con las leyes laborales y las políticas públicas destinadas al sector se concluye lo siguiente:

Si bien se ha avanzado en las legislaciones laborales, solo un pequeño porcentaje accede a un trabajo registrado con beneficios sociales. La realidad de los obreros no se modificó significativamente respecto a fin del siglo XIX y la primera década del siglo XX cuando se produce la llegada de la colonización privada al territorio, en lo que respecta a su situación laboral, siguen sometidos a una situación que los obliga a largas horas de trabajo con salarios que no alcanzan el mínimo establecido por ley y a sobrevivir con muchas dificultades.

La foresto industria, la yerba, el té y el tabaco tradicionalmente fueron las actividades económicas que nucleaban la mayor cantidad de mano de obra, sin embargo los cambios producidos a partir de las últimas décadas del siglo XX, a nivel económico financiero, con la aplicación de políticas públicas neoliberales, la reconfiguración de la cuestión agraria y el uso de nuevas tecnologías están provocando la disminución de lugares de trabajo para los obreros.

Es el caso de la foresto industria y del té que están reemplazando rápidamente la mano de obra tradicional. Con lo cual numerosas familias de trabajadores rurales se están desplazando hacia los suburbios de los centros urbanos. No obstante es de destacar que otras actividades productivas se encuentran en pleno desarrollo como los frutales y la ganadería.

La categoría de trabajador rural en la provincia de Misiones comienza a configurarse en las últimas décadas del siglo XIX con la industrialización de la yerba mate y la explotación forestal. Es la época que se registran las primeras contrataciones de hombres y mujeres para la tarea y al mensú para el monte. Desde entonces la población

de trabajadores rurales está compuesta por habitantes nativos, correntinos, paraguayos y brasileños.

Por lo general son trabajadores jóvenes que migran de una zona a otra de la provincia o de la región de acuerdo con la estacionalidad de las cosechas, la actividad forestal o los trabajos agrícola - ganaderos. Se desempeñan en diversas tareas que van desde el peón de patio, recolector de cosechas hasta el peón general. Trabajan en actividades ligadas a la producción de materia prima típica de la región, en condiciones precarias y con niveles salariales menores al mínimo establecido.

Los que son empleados con contratos no registrados tampoco poseen cobertura social, por lo que en caso de enfermedad deben acudir al hospital público, y cuando llegan a los cincuenta años con un físico deteriorado por la precaria alimentación y la rigurosidad del trabajo quedan librados a su suerte sin posibilidad de acceder a la jubilación.

Aunque registren el domicilio en una localidad determinada, transitan por el territorio de acuerdo a la disponibilidad de trabajo. Los que tienen familia generalmente se trasladan con el grupo familiar o bien con los hijos varones. El 30,50% cuenta con algún plan social.

Desde la década del 90 y agudizándose después del 2001, los planes sociales de todo tipo se constituyeron en una alternativa dentro de las estrategias de sobrevivencia de la población. Pero si bien se presenta formalmente como un ingreso mínimo pero seguro para la familia, esto ha promovido un proceso de desgranamiento gradual del conjunto de mano de obra disponible, debilitamiento de las capacidades laborales y experiencias adquiridas.

Poseen familias numerosas con más de cinco hijos y en algunos casos se trata de familias extensas que incluyen a los padres o suegros y hermanos del jefe de familia. En cuanto a la población en edad escolar se observan altos porcentajes de primaria incompleta y de no asistencia a ninguna institución escolar. El 42,22% de los hijos en edad escolar no asisten a la escuela, y los padres no puedan acceder a alguna capacitación sobre el desarrollo de actividades alternativas que contribuyan al incremento del ingreso económico con que cuenta cada familia.

La mayoría de las viviendas que habitan son de madera, techo de chapa de cinc, piso alisado e instalaciones sanitarias tipo letrina. En un porcentaje importante cultivan huertas y crían animales para el autoconsumo. Si bien en las localidades donde viven

existen servicios públicos no todos tienen la posibilidad de acceso a los mismos, debido a los bajos ingresos económicos con que cuentan. El 57,26 % no son propietarios del terreno en el que se ubica sus viviendas, y existen grupos en extrema pobreza que se encuentran en pésimas condiciones habitacionales y sanitarias.

Cabe señalar que las políticas públicas y dentro de ellas las políticas sociales que se implementan en la provincia de Misiones, contemplan la cobertura de un amplio espectro de situaciones. Sin embargo la vida de la mayoría de los trabajadores rurales y sus familias transcurre en la precariedad.

Las principales causas están ligadas a aspectos educativos, culturales y confrontación de intereses y conveniencias entre los diversos actores que intervienen: patrones, gremialistas, funcionarios y trabajadores. La escasa información a la que tienen acceso sobre sus derechos y obligaciones es provista por los mismos patrones, los contratistas, los funcionarios locales y los gremialistas que la regulan en función del mayor o menor conflicto social.

Variados son los argumentos que se esgrimen para justificar la acuciante situación en la que transcurre la vida cotidiana de los trabajadores rurales: los empresarios aluden a los costos y riesgos de producción, y a la cuantiosa carga impositiva que restringe los márgenes de contratación en el marco de lo que estipulan las leyes. Depositán la responsabilidad sobre la situación social de los obreros en el Estado.

Por su parte los delegados gremiales zonales se ven inmersos en un juego de intereses y conveniencias en el que deben articular cuidadosamente entre las partes para evitar romper el equilibrio y producir un impacto negativo con el despido del trabajador o la no contratación en la próxima campaña. La tarea del delegado se desarrolla en un campo de tensiones en el que se pone en juego su propio desempeño y posición.

Los funcionarios asisten a las diferentes zonas principalmente en los momentos de conflictos en el intento de atemperar la situación, efectuando controles aislados sobre el cumplimiento de las leyes, se comprometen con actividades y beneficios que se constituyen en paliativos pero que no alcanzan para modificar estructuralmente las condiciones laborales y de vida de los trabajadores.

Respecto a las condiciones en que se encuentra la obrera rural, se observa que la situación es aun más difícil que la de los hombres, dado que no se la reconoce en la categoría de “trabajadora”.

---

Si bien esta presente en el campo y se desempeña en todo tipo de tarea, ocupa un lugar subsumido al del jefe de familia, que es el que cobra la remuneración y toma las decisiones. A la hora de contratación es discriminada considerándola solo una “ayuda” para el trabajador.

Finalmente, se señala el notable avance en las legislaciones laborales y la amplitud de cobertura de los programas y proyectos emanados de las políticas sociales, tanto a nivel nacional como provincial.

Sin embargo, la gran mayoría de los trabajadores rurales y sus familias tienen dificultades para acceder a derechos y beneficios quedando expuestos a una situación de mera subsistencia que se va replicando generación tras generación, lo que los posiciona como uno de los sectores sociales más vulnerable de la provincia.

Diferentes factores históricos y estructurales confluyen en una situación de inequidad y de riesgo de vida que requiere de un abordaje integral que atienda la complejidad de las condiciones en la que se desenvuelven estos grupos sociales.

# Fuentes Consultadas



### Fuentes Consultadas

- AGÜERO, Juan Omar, 2009, *LA CUESTIÓN SOCIAL EN LA ARGENTINA. LOS TABACALEROS DE JUJUY Y MISIONES*. Editorial DUNKEN.
- AMABLE, María Angélica y otros, 1997, “*La yerba misionera: el árbol de nuestra historia*”. En Primer Encuentro del MERCOSUR: Patrimonio jesuítico, Buenos Aires.
- APARICIO, Susana, RE, Daniel y VAZQUEZ LABA, Vanesa, 2007, *Familias campesinas y asalariados rurales en la provincia de Misiones. Tensiones ente el trabajo y la educación*. En Internacional del Trabajo (OIT) y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, CONAETI-UNICEF, Buenos Aires. Investigación financiada a través del Proyecto “Contribución al Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente” del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en el segundo semestre de 2007.
- BARG, Liliana, 2003, *Los vínculos familiares. Reflexiones desde la práctica profesional*. Editorial Espacio, Buenos Aires.
- BARRET, R., 1910, “*Lo que son los yerbales*”. Talleres gráficos El Arte. Montevideo.
- BARTOLOMÉ, Leopoldo J., 2007, “*Los colonos de Apóstoles. Estrategias adaptativas y etnicidad en una colonia eslava en Misiones*”. ©Editorial Universitaria. Posadas Misiones.
- BELASTEGUI, Horacio M., 2006, “*Los colonos de Misiones*”. Editorial Universitaria. Posadas Misiones.
- BELASTEGUI, Horacio M., 1990, “*Los americanos en Misiones (1870-1950)*”. Instituto de Investigación Posadas. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. UNaM. Posadas Misiones.
- BELASTEGUI, Horacio M., 1974, “*La situación del mensú en las primeras décadas del siglo XX*”. Departamento de Investigación Social. Facultad de Ciencias Sociales. UNaM. Posadas Misiones.
- CARBALLO C., 1991, “*Los pequeños productores y el desarrollo rural en la Argentina*”, Revista Realidad Económica N° 100.
- CARBALLEDA, Alfredo, J.M, 2002, *La intervención en lo social. Exclusión e integración en los nuevos escenarios sociales*. Editorial Paidós. Buenos Aires.
- CARDOSO F. H. y FALETTO E., 1969, *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México.
- CHONCHOL J., 2002, “*Cómo garantizar las múltiples funciones de la tierra*” conferencia dictada en el Foro Social Mundial. Porto Alegre Brasil.
- CORAGGIO José Luis, “*Centralización y concentración en la configuración espacial argentina*”, Desarrollo Regional 1. CONADE. Buenos Aires.
- DE JONG, Eloísa (Comp.), 2001, *La familia en los albores del nuevo milenio. Reflexiones interdisciplinarias: un aporte al trabajo social*. Editorial Espacio. Buenos Aires.
- DELL’ANNO, Amelia y TEUBAL, Ruth (comps.), 2006, “*Resignificando lo grupal en el Trabajo Social*”. ©Espacio Editorial. Buenos Aires.
- DI GIOVANNI, Severino, 1927, “*La vergogna de la civiltá argentina*”. Revista Culmine N° 20. Buenos Aires, enero. Traducción y transcripción parcial de la proclama por Eugenio Mañasco, delegado de los mensúes de Misiones, en Bayer O.: “Severino Di Giovanni, el idealista de la violencia” Planeta/Booket, Buenos Aires, 2006.
- DOS SANTOS, Th., 1999, “*Teoría de la dependencia*”, Santiago de Chile.
- FERRARO, R.M., 1973, “*El desarrollo regional argentino*”, Plus Ultra.
- FERRULLO, Hugo D., 2001 “*La inclusión de la solidaridad en el pensamiento económico tradicional*”. Asociación Argentina de Economía Política, San Miguel de Tucumán.
- FIGUEROA, M., 1998, “*La economía del poder*”. Eudeba. Buenos Aires.

- FIGUEROA, M., 1996, "*Crisis en las economías regionales. Política de inversiones y modelos de gestión para el desarrollo regional*". FACPCE. Buenos Aires.
- FLOOD, C., 1972, "*Estudio de la mano de obra transitoria en la Provincia de Misiones*". Ministerio de Agricultura y Ganadería. Dirección Nacional de Economía y Sociología Rural. Buenos Aires.
- GARCÍA LERENA, Roberto, 2006, "*PEONES. Los primeros trabajadores argentinos (Orígenes De Perón a Venegas)*". Runa Comunicaciones. Buenos Aires.
- GIARRACCA, Norma, (Coord.), 1999, "*Estudios rurales: teorías, problemas y estrategias metodológicas*". La Colmena. Buenos Aires.
- GIARRACCA, N. y CLOQUELL, S. (Comp.), 1998, "*Las agriculturas del Mercosur, el papel de los actores sociales*". La Colmena. Buenos Aires.
- GIARRACCA, N., APARICIO, S., GRAS, C. y BERTONI, L., 1995, "*Agroindustrias del Noroeste, el papel de los actores sociales*". La Colmena. Buenos Aires.
- GORTARI, Javier, 2007, "*DE LA TIERRA SIN MAL AL TRACTORAZO. Hacia una economía política de la yerba mate*". ©Editorial Universitaria. Posadas Misiones.
- GUTMAN, Pablo, 1988, *Desarrollo rural y medio ambiente en América latina*. Ed. CEUR. Centro de Estudios Urbanos y Regionales.
- MANZANAL, M. y ROFMAN, A.B., 1989, "*Las economías regionales de la Argentina. Crisis y políticas de desarrollo*". CEAL, Buenos Aires.
- MARGALOT, José Antonio, 1981, *Geografía de Misiones*. En compilado del Diario El Territorio. Posadas Misiones.
- MARZAL, Manuel María, 2000, "*Un reino en la frontera: las misiones jesuitas en la América colonial*". Editorial Abya Yala, Quito Ecuador.
- NEIMAN, G., (Comp.), 2001, "*Trabajo de campo. Producción, tecnología y empleo en el medio rural*". Ciccus, Buenos Aires.
- RAU, Víctor, 2009, *La situación de los trabajadores agropecuarios transitorios en Argentina*. Ponencia presentada en Asociación de Estudios del Trabajo (ASET), Buenos Aires.
- ROMERO, José Luis, 1981, *Campo y ciudad: las tensiones entre dos ideologías*. En Cultura y sociedad en América Latina y el Caribe. Vendome: UNESCO.
- ROFMAN, A. B., 1999, "*Desarrollo regional y exclusión social: transformaciones y crisis en la Argentina contemporánea*". Amorrortu. Buenos Aires.
- ROFMAN, A. B. y ROMERO, L.A., 1997, "*Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*". Amorrortu. Buenos Aires.
- ROFMAN, A. B., 1983, "*Monetarismo y crisis en el Nordeste*". CEUR. Buenos Aires.
- SALVADOR, Claudio Gustavo, 2006, "*Fundadores en Tierra Colorada*", Posadas, ©Editorial Universitaria.
- VARELA, A., 1943, "*El río oscuro*". Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.

## **ARTÍCULOS**

- GORTARI, Javier, 2009 b, "*El eslabón ¿perdido?: los mensúes del siglo XXI*". Diario El Territorio, Posadas, 21 de septiembre.
- GORTARI, Javier, 2009 a, "*Con cara de mate lavado: el INYM y los dilemas de la política pública en la economía regional yerbatera*". Realidad Económica N° 243. IADE, Buenos Aires.
- GORTARI, Javier, 2008, "*Más regulación: productores e industria yerbatera*". Suplemento Económico, Página 12, 6 de julio. Buenos Aires.
- GORTARI, Javier, 2007 b, "*Tractorazo yerbatero II: esta película ya la vimos*". Diario El Territorio, Posadas, 30 de junio. Posadas.
- GORTARI, Javier, 2007 a, "*El Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM) como dispositivo político de economía social: mediación intrasectorial en la distribución del ingreso, empoderamiento del sector productivo y desarrollo local en la región yerbatera*". Realidad Económica N° 232, IADE. Buenos Aires.

GORTARI, Javier, 2001, “*Economía política del tractorazo*”. Diario El Territorio, Suplemento dominical, Posadas, 17 de junio.

WALSH, R., 1966, “*La Argentina ya no toma mate*”. Revista Panorama N°43. Buenos Aires.

### **BOLETÍN**

BORA (Boletín Oficial de la República Argentina), 2002, N° 29.859 y 29.940. *Instituto Nacional de la Yerba Mate*. Ley N° 25.564 y Decreto 1240/2002. Buenos Aires.

### **DOCUMENTOS**

APAM-FHyCS, 2008, “*Documento de Difusión sobre el Mercado Consignatario*”. Convenio de Cooperación Institucional entre la Asociación de Productores Agrarios de Misiones y la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Misiones. Posadas.

APAM (Asociación de Productores Agrarios de Misiones), 2007, “*Proyecto de Ley de creación del Mercado Consignatario Nacional de la materia prima de Yerba Mate*”. En: Gortari J. (compilador) “*De la tierra sin mal al tractorazo: hacia una economía política de la yerba mate*” Editorial Universitaria de Misiones, Posadas.

CÁMARA DE REPRESENTANTES DE LA PROVINCIA DE MISIONES, 2008, *Ley N° 4450: Registro Único de Tareferos de la Provincia de Misiones*. Digesto Parlamentario. Posadas.

ONU-FAO-FIDA, 2000, “*Hacia una región sin pobres rurales*”, Santiago de Chile.

### **REVISTA**

Revista Estudios Regionales. Secretaría de Investigación y Postgrado. FHCS-UNaM. “Censo de Ocupantes de Tierras” año 13 n° 28. 2005.

### **TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA**

ALEGRE, Silvina, “*¿POBRES O SUJETOS SOCIALES EN SITUACIÓN DE POBREZA? El Caso de la Población Rural de Misiones*”. Maestría en Política, Evaluación y Gerencia Social. FLACSO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Argentina. Buenos Aires. 2006.

### **TRABAJOS FINALES DE GRADO**

FUGLISTALER, Viviana, “*Las Estrategias de Supervivencias de las familias de peones rurales, que trabajan en la CIMA, de la localidad de Leandro N. Alem, Misiones*”. FHCS-UNaM. Posadas Misiones. 2010.

HUSSER, Marisa, “*Representaciones sociales de las familias de peones rurales de la localidad de Leandro N. Alem en relación al Trabajo Infantil*”. FHCS-UNaM. Posadas Misiones. 2010.

# Anexos: Documentos de Trabajo Elaborados por los investigadores

## PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

*Las políticas públicas y las leyes laborales en relación a las condiciones de vida de los trabajadores rurales y sus familias de la provincia de Misiones.*

Directora

Graciela Maidana

Aportes para el Informe final: Documento de Trabajo Anexo N° 1

## **EL PRESUPUESTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL**

*Silvana Martínez / Juan Agüero*

### **RESUMEN**

En este documento se discute la problemática del presupuesto público como instrumento político, económico y social, que va más allá de lo jurídico, contable y administrativo. Se concibe el presupuesto público como el resultado de decisiones políticas de inversión, financiamiento y distribución del ingreso. Se pone el acento en la necesidad imperiosa que tiene la sociedad de controlar los procesos de selección de las necesidades sociales que se consideran de interés para la agenda política y de los recursos económicos que se consideran apropiados para financiar la atención de dichas necesidades. Asimismo, se pone el acento en el modo como tales procesos de selección afectan la distribución del ingreso, en sentido regresivo o progresivo.

### **INTRODUCCIÓN**

En nuestro país, se puede observar que la discusión en materia de presupuesto público se llevó a cabo siempre focalizando en tres aspectos principales: el jurídico, el contable y el administrativo. Esto se puede fundamentar al menos en cuatro razones: a) las propias disposiciones jurídicas que regulan la actividad del Estado y de los organismos de control de la gestión pública; b) el contenido de las discusiones parlamentarias que se dan al momento de la sanción legislativa del presupuesto; c) los contenidos y enfoques adoptados por diversos autores y estudios publicados en materia presupuestaria y d) las prácticas de los propios funcionarios y agentes.

En este trabajo se aborda el presupuesto público como instrumento político, económico y social. Esto plantea obviamente la necesidad de ampliar la mirada más allá de los aspectos jurídico, contable y administrativo, a los cuales tradicionalmente se orientó el análisis. Se hace necesario abordar el presupuesto público como un instrumento de enorme importancia para la política, la economía y la sociedad. Esto no significa por cierto dejar de lado o desconocer la importancia jurídica, contable y administrativa del presupuesto público, sino, por el contrario, pensar en un escenario de significaciones que muestre el alcance que la discusión presupuestaria tiene para la

política, la economía y la sociedad, incluyendo en ésta las experiencias de vida cotidiana de los propios ciudadanos, aunque aparentemente no vean la relación que el presupuesto público tiene con sus vidas cotidianas o con los procesos de construcción o reproducción del orden social.

En este trabajo se abordan tres grandes cuestiones. En primer lugar, se analizan algunos aspectos técnico-jurídicos y administrativo-contables del presupuesto público. En segundo lugar, se focaliza la atención en la importancia del presupuesto público como instrumento político, económico y social. Finalmente, se analiza el presupuesto público como instrumento de control social de la gestión pública, focalizando la atención en los procesos de selección de necesidades sociales que demandan decisiones políticas de inversión pública, en los procesos de selección de recursos que demandan decisiones políticas de financiamiento público y en los procesos implícitos de distribución y redistribución del ingreso.

## **DESARROLLO**

### **1. El presupuesto público como instrumento técnico-jurídico**

El presupuesto público es la ley fundamental que ordena la gestión económica y financiera del Estado durante un período de tiempo determinado. Esta cuestión no es menor y debería ser comprendida cabalmente por los agentes del Estado y los funcionarios públicos, ya que de una u otra manera los actos de gobierno y de administración del Estado, incluyendo la actividad de los jueces y de quienes ejercen el control técnico-jurídico, contable y administrativo de la gestión pública, siempre tienen alguna relación o encuadre en la ley de presupuesto.

La ley de presupuesto establece pautas que son de cumplimiento obligatorio para todos los agentes del Estado, sin excepción alguna. En este sentido, no escapa a la regla general de cualquier Estado moderno democrático, donde ningún ciudadano puede estar por encima de la ley, sino que, por el contrario, debe someterse a ella, como garantía de igualdad ante la ley. Las constituciones nacionales de los países en general consagran este principio de igualdad y la ley de presupuesto no es una excepción, sino que es parte de este ordenamiento jurídico fundamental de cualquier nación.

El presupuesto público legaliza el uso de los fondos recaudados por el Estado, estableciendo a su vez los límites y responsabilidades de los funcionarios y agentes. Todos los recursos que el Estado toma de la economía deben formar parte del presupuesto público, ya que son tomados en virtud de algún acto legislativo que decidió financiar con los mismos las actividades del Estado. En este sentido, no tiene lógica que

exista un conjunto de leyes que disponen gravámenes a la economía si no se establece primero el destino de estos recursos.

En este orden de cosas, para una eficaz y eficiente administración financiera del Estado, éste debería decidir previamente cuáles son las necesidades sociales que requieren inversión pública y luego decidir de dónde se sacan los recursos para financiar las mismas. Precisamente, el instrumento que establece el plan de inversiones del Estado, en un período de tiempo determinado, es el presupuesto público y de aquí deviene su enorme importancia como legítimo ordenador del uso de los recursos recaudados por el Estado.

Desde el punto de vista técnico-jurídico, nadie está autorizado a utilizar los fondos previstos en el presupuesto para fines distintos o más allá de los límites que establece la misma ley de presupuesto. Esta premisa es la que distingue por cierto a las democracias modernas de las antiguas monarquías, donde no existían estos límites y la voluntad del monarca era la única ley.

El presupuesto público no sólo es una herramienta de las modernas democracias como sistemas políticos y de gobierno, sino que, además, permite hacer efectiva la división y el equilibrio de los poderes, porque marca límites precisos para la acción de los jueces, legisladores, gobernantes, funcionarios y agentes.

Al establecer estos límites, también permite el control y la rendición de cuentas, dos aspectos sustantivos para la democracia y la vida republicana. La rendición de cuentas posibilita el control y esto fortalece a las instituciones de la república, porque separa el interés público del interés privado o particular de los agentes. El presupuesto público claramente favorece el control republicano y es un instrumento clave para el fortalecimiento de la democracia.

## **2. El presupuesto público como instrumento administrativo-contable**

Desde el punto de vista administrativo-contable, el presupuesto público es una cuantificación monetaria de las actividades del Estado durante un año. Básicamente, desde este punto de vista el presupuesto público responde a tres preguntas fundamentales: cuánto, quién y en qué. Estas tres preguntas hacen referencia a montos de dinero que se autoriza a alguien a invertir en determinadas acciones o conceptos.

Estas tres preguntas están presentes siempre, cualquiera sea la forma, modalidad o tipo de presupuesto público que se adopte o los instrumentos jurídicos que autoricen cuánto, a quién y en qué. Las leyes de presupuesto pueden autorizar montos de manera global o especificando montos de manera detallada o analítica. En ambos casos, suelen existir normas constitucionales o legales que facultan a los gobiernos a distribuir de manera más específica los montos autorizados de manera global o bien a redistribuir o reasignar los montos autorizados de manera detallada o analítica, cuando sea necesario.

De todas maneras, siempre es una autorización del poder legislativo al poder ejecutivo o al poder judicial, ya sea de manera global o analítica. El presupuesto público se transforma así, como instrumento administrativo-contable, en un mapa de montos de dinero que los distintos funcionarios del Estado pueden invertir como máximo en las distintas actividades. El sistema contable va registrando el uso de estos montos, hasta los máximos autorizados. Toda pretensión de uso por encima de estos máximos es rechazada por el sistema. De esta manera, pueden existir incluso los recursos financieros necesarios para atender determinados pagos, pero si ya no se cuenta con autorización presupuestaria para usarlos, los pagos no pueden realizarse legalmente, ni pueden registrarse contablemente.

Desde el punto de vista administrativo-contable, el presupuesto público es un instrumento de planificación de los recursos y actividades del Estado. Todo proceso de planificación es un intento de construcción de una lógica o racionalidad para la acción. El mejor plan no es aquel que logra la mejor ejecución, sino aquel que más se aproxima a la idea o intencionalidad del planificador. Todo proceso de planificación es valioso en sí mismo, porque permite reflexionar sobre la idea y el sentido de la acción, es decir sobre las razones para llevarla a cabo, la finalidad, los objetivos, las actividades y recursos que demanda, entre otras cuestiones.

La discusión presupuestaria también implica un proceso de planificación, con todas estas características, aunque a veces no resulte tan visible. El presupuesto organiza la distribución de los recursos en función de las actividades que el Estado ha decidido llevar a cabo en un período de tiempo. Para decidir esta distribución de recursos no sólo se tienen en cuenta las actividades, sino también el contexto económico, el marco político-institucional y las demandas de la población. Sin embargo, aunque en la planificación presupuestaria pueden influir estos factores, la distribución de los recursos suele ser más bien el resultado de otros factores, tales como las pujas de poder en el oficialismo o entre éste y la oposición, los acuerdos y negociaciones políticas, las necesidades electorales o las presiones de los grupos de poder, entre otros.



Por otra parte, el presupuesto público constituye un marco para la toma de decisiones y la conducción de organizaciones. Generalmente se diferencian tres grandes momentos en materia presupuestaria: el momento de la planificación, de la ejecución y de la revisión. En el primer momento se decide el diseño del presupuesto como proyecto. Esto implica decidir previamente las políticas gubernamentales que servirán de marco del proyecto presupuestario.

Tanto las políticas como el diseño presupuestario, requieren de una gran cantidad de datos transformados en información. Además, se requieren evaluaciones diagnósticas acerca de los problemas seleccionados para integrar la agenda política y, consecuentemente, el proyecto presupuestario. Asimismo, se requieren alternativas de acción y selección de las alternativas que se consideran más adecuadas y convenientes para integrar el proyecto presupuestario. Este proceso implica decisiones políticas y técnicas, en las cuales intervienen una gran cantidad de organizaciones y actores, que interactúan en un juego de poder y de mutua influencia.

El diseño presupuestario, transformado en proyecto, se somete al debate parlamentario, en el cual intervienen otros actores y organizaciones, que pujan por acercar el proyecto a sus propias aspiraciones e intereses. La discusión del proyecto puede ser larga y tediosa o durar un tiempo breve, según la voluntad política sea someter el mismo a las demandas de cambios o bien impulsar el cierre -cuanto antes- de un proceso de consultas formales, de carácter informativo y sin consecuencias para el proyecto.

Aprobado el proyecto de presupuesto, se inicia el momento de la ejecución del mismo. Se ponen en marcha los mecanismos jurídicos, contables y administrativos de disposición de fondos, autorización y registro de las operaciones que se vayan realizando. La ley de presupuesto y las normas complementarias y reglamentarias del mismo se transforman así en un marco de referencia obligatorio para la toma de decisiones y la conducción de las organizaciones del Estado. Las decisiones políticas y administrativas que impliquen el uso de los recursos previstos en el presupuesto no pueden apartarse de este marco de referencia obligatorio, como principio de legalidad y sin perjuicio del mérito, conveniencia u oportunidad de las decisiones.

El momento de la revisión se produce durante la ejecución del presupuesto y cuando finaliza el período de ejecución del mismo. Durante la ejecución, la revisión implica un proceso de control interno del uso que se va haciendo del presupuesto y de las

decisiones correctivas que deben tomarse. Al finalizar el período de ejecución, la revisión implica un proceso de control externo basado en rendiciones de cuentas, que originan diversas decisiones de aprobación, desaprobación, pedidos de informes, denuncias judiciales, entre otras.

Desde el punto de vista administrativo-contable, el presupuesto público posibilita la coordinación de las actividades y del uso de los recursos. En este sentido, se constituye en un instrumento útil para la dirección, al establecer las posibilidades de recursos para financiar las actividades. Opera como una guía práctica de aquellas actividades que pueden realizarse y, al mismo tiempo, señala los límites de aquellas actividades que no cuentan con recursos. Además, al ser limitados los recursos disponibles, el presupuesto obliga a establecer un orden de prioridades para las actividades y de esta manera contribuye a mejorar la racionalidad de la gestión.

Además, como instrumento administrativo-contable, el presupuesto público permite establecer responsabilidades por el uso de los recursos y el logro de los objetivos. En este sentido, es un instrumento de control administrativo. Las decisiones por las cuales se asignan recursos presupuestarios, se justifican en la necesidad de logro de ciertos objetivos. Estos objetivos son los que justifican el uso de ciertos recursos, ya que éstos podrían destinarse alternativamente a otros usos. Por lo tanto, en toda asignación de recursos en materia presupuestaria, hay siempre una asignación implícita de responsabilidades por el logro de los objetivos que justifican la asignación de recursos.

### **3. El presupuesto público como instrumento político**

Sin perjuicio de su importancia como instrumento técnico-jurídico y administrativo-contable, el presupuesto público es fundamentalmente un instrumento político. Todo proceso presupuestario implica decisiones políticas de inversión y financiamiento que, a su vez, implican de manera subyacente decisiones políticas de distribución y redistribución del ingreso. La lectura técnica del presupuesto como instrumento jurídico, contable y administrativo, ocultó en gran medida históricamente el debate acerca de su importancia política o al menos lo minimizó. Se trata entonces de recuperar el debate político presupuestario y mostrar la importancia vital que tiene el presupuesto público en la toma de decisiones colectivas que afectan la vida en sociedad.

El origen y desarrollo histórico del presupuesto público es de naturaleza política. Como ya lo sostenía Juan Bautista Alberdi:

“No hay barómetro más exacto para medir el grado de sensatez y civilización de cada país que su ley de presupuesto. La ley de gastos (si habla la verdad) nos dice a punto fijo si el país se halla en manos de explotadores o está regido por hombres de honor; si marcha a la barbarie o camina a su engrandecimiento; si sabe dónde está y adónde va, o se encuentra a ciegas sobre su destino y posición.” [Las Heras, J. M., 1999, pág. 141] (1)

El presupuesto público surge con la modernidad y está ligado al desarrollo de la democracia, a la idea de la soberanía popular y al establecimiento de sistemas representativos de gobierno. En las formas de gobierno antiguas y medievales, el monarca consideraba patrimonio propio el tesoro público y la soberanía del príncipe tenía fundamento divino. El pueblo no participaba en la fijación de los tributos y de los gastos públicos. El monarca imponía los tributos que deseaba y gastaba por los importes y conceptos que sólo él decidía.

Los primeros antecedentes en materia presupuestaria aparecen en Inglaterra con la Carta Magna del año 1215 y las revoluciones de 1.648 y 1.688. Una de las normas de esa carta, arrancada por los barones a Juan Sin Tierra, establecía que ningún impuesto feudal o subsidio sería impuesto en el reino en lo sucesivo, a menos que lo sea por la Cámara de los Comunes. El precepto, incorporado al derecho constitucional inglés, significaba que la facultad de fijar los impuestos ya no correspondía al Rey, sino a la nobleza, que debía pagarlos. El derecho del pueblo, representado por el parlamento, de formular el presupuesto queda definitivamente asentado en el Acta de Derechos aprobada en 1689 e impuesta a Guillermo de Orange, como lo sostienen Atchabaian y Massier [1963].

En las democracias modernas, el presupuesto público se ha constituido en un programa que dirige la actividad del Estado en materia de gastos y recursos públicos. Se inscribe dentro de los planes de gobierno, que abarcan todos los aspectos y ordenan sistemáticamente los programas de acción, tanto de los particulares como de los organismos públicos.

A través del presupuesto público, el Estado se apropia de recursos que son de la sociedad, con la única finalidad de devolverlos en bienes, servicios y acciones de gobierno que beneficien a la misma sociedad. Como lo sostiene Musgrave [1969], si no se cumple esta finalidad y la sociedad es perjudicada por la acción del Estado, dicha apropiación se torna ilegítima, pierde sentido y atenta contra la integridad y supervivencia misma de la sociedad.

El presupuesto público es un instrumento de la política para transformar la realidad, en sentido progresista o regresivo, o para reproducir el orden social. En todo caso, nunca es neutro o aséptico sino que, por el contrario, refleja la distribución de poder que detentan los grupos e instituciones de un país y el juego de poder político que se da entre distintos actores. Es decir, muestra la lógica del poder, esto es cómo opera y cómo funciona. Además, muestra la

voluntad política de los gobernantes, expresada en la agenda política, en las cuestiones que se priorizan políticamente y en aquellas que quedan rezagadas. En fin, muestra a quiénes perjudica y a quiénes beneficia la política.

#### **4. El presupuesto público como instrumento económico**

La economía no está separada de la sociedad. Es más, no existe por fuera de una sociedad. Esto nos lleva a pensar el presupuesto público como un poderoso instrumento en manos de la sociedad, para planificar, coordinar y orientar el desarrollo económico y la atención de las necesidades económicas.

Las necesidades económicas tienen una base material, pero no se agotan ni se justifican sólo en esta materialidad de la vida social. Por el contrario, tienen un sentido más amplio y comprensivo de los sujetos sociales, ya que expresan los deseos imaginarios de una sociedad, las creencias, los valores y la posibilidad de realización de los deseos de justicia distributiva de los bienes materiales, culturales, simbólicos y las oportunidades de desarrollo en la vida.

En gran medida el Estado, como organizador de la vida social, tiene una ineludible responsabilidad en cuanto a garantizar que se lleven a cabo de manera justa y equitativa los procesos económicos de producción, acumulación y distribución de los bienes y servicios que requieren los sujetos sociales para desarrollarse como tales y como miembros de una formación social.

El presupuesto público condensa de alguna manera todas las políticas públicas de un país. En particular, refleja la política económica y, más específicamente, los objetivos que ésta se propone lograr, los instrumentos que se propone utilizar y los recursos que se propone movilizar. En este sentido, muestra no sólo los recursos que la economía aporta compulsivamente al Estado, sino también los recursos que el Estado invierte en la economía. En cuanto a objetivos económicos, muestra qué se propone lograr, por ejemplo, en materia de crecimiento y desarrollo económico, distribución del ingreso, estabilidad monetaria y generación de empleo, entre otros.

Además, el presupuesto público transfiere recursos entre sectores y grupos, favoreciendo económicamente a unos y desfavoreciendo económicamente a otros. Este efecto redistributivo de recursos tiene un gran impacto en la economía y en la vida social, máxime si se considera que el presupuesto público consolidado del país, para el caso de Argentina, supera en promedio el 30 % del producto bruto interno. Es innegable el impacto favorable que produce el presupuesto en algunos sectores y grupos económicos, que se ven favorecidos con las inversiones que realiza el Estado o con la movilización de ciertos factores y actividades económicas que éste produce.

Asimismo, el presupuesto público moviliza factores de producción y genera actividad económica, pero también desalienta y contrae ciertas actividades económicas. En este sentido, al ser un poderoso instrumento de política económica en manos de la sociedad y del Estado, permite planificar, coordinar y orientar el desarrollo económico y social, y la atención de las necesidades de la propia economía, de la sociedad y del Estado.

#### **5. El presupuesto público como instrumento social**

El presupuesto público es el principal instrumento de política social de un gobierno. Aunque muchos profesionales y funcionarios consideren que las llamadas políticas sociales constituyen un área de gestión que, por su propia lógica y complejidad, debe estar en manos de especialistas y funcionar de manera separada del resto de las áreas de gobierno, la experiencia demuestra que no están separadas del conjunto de las políticas públicas y menos aún de la política presupuestaria. Es más, separadas de estas políticas, las políticas sociales son sólo sueños y meras expresiones de deseos.

En realidad toda acción del Estado impacta en la sociedad, de una manera u otra y, en este sentido, es acción social. Sin embargo, la expresión social tiene aquí el sentido de pensar no en una entelequia llamada sociedad, sino

en ciudadanos concretos de un país, en seres humanos de carne y hueso sujetos precisamente, atados y expuestos a condiciones materiales y al devenir de la historia y la política.

Por lo tanto, la política social de un gobierno hace referencia en gran medida al impacto de las políticas públicas en la vida cotidiana y en el porvenir de los ciudadanos de un país. Se refiere a cómo las políticas públicas pueden transformar, reproducir o degradar las condiciones de vida de los ciudadanos de un país, además de las condiciones materiales e institucionales que hacen posible el desarrollo humano como sujetos.

En este campo es donde se advierte fácilmente cómo el presupuesto público genera condiciones que favorecen o desfavorecen a unos y otros. Cuando se piensa en el presupuesto público, el ciudadano común no sabe a ciencia cierta qué es ni para qué sirve este instrumento. Es más, desconoce cómo afecta su vida cotidiana. Se lo asocia con números que nadie entiende, con conceptos extraños y expresiones lingüísticas que nada tienen que ver con la vida cotidiana de los sujetos.

Todo el presupuesto público está teñido de expresiones raras, que muy pocos lo entienden. Es un lenguaje esotérico, para entendidos y, lo que es peor aun, destinado más bien a ocultar que a mostrar, a confundir que a aclarar, a desinformar que a informar a los ciudadanos. Expresiones como erogación, recurso corriente, superávit primario o déficit público, entre muchas otras, son ejemplos de este discurso presupuestario esotérico, comúnmente inentendible y extraño, que debería traducirse en lenguaje común y corriente, para que el pueblo, los ciudadanos, se apropien del mismo y puedan criticarlo.

El presupuesto público afecta la vida de los ciudadanos, para bien o para mal. De alguna manera, genera bienestar o malestar. Si los sujetos sociales entendieran cabalmente el discurso presupuestario, el entramado de números y conceptos, y la lógica interna del instrumento, constatarían cómo su esfuerzo de cada día se refleja en el presupuesto público, por los impuestos que pagan y las contribuciones que realizan. Verían también cómo se invierten estas contribuciones y por qué razón, por ejemplo, sus hijos no tienen clase o el barrio no tiene servicios públicos, servicios de salud o planes de vivienda.

El presupuesto público es un poderoso instrumento de redistribución del ingreso de la población y, además, un instrumento de promoción social, que asigna recursos y financia programas y proyectos. Además, genera condiciones materiales que favorecen el desarrollo humano y, de manera más inmediata, favorece la producción de bienes y servicios básicos para toda la población.

Por otra parte, el presupuesto público favorece o desfavorece el equilibrio de oportunidades, posibilidades y desarrollo entre las provincias y regiones del país. Esto a su vez mejora la distribución geográfica de la población, equilibra los movimientos migratorios internos y favorece a las economías regionales. A su vez, promueve una mejor distribución del poder político electoral de la población y genera condiciones que favorecen la participación política y los procesos de democratización del país.

## **6. El presupuesto público como instrumento de control de la gestión pública**

La demanda por un sector público eficiente es cada vez mayor. La estabilidad política, el crecimiento económico y el desarrollo social de un país, también dependen en gran medida de dicha eficiencia, la que a su vez está vinculada a la problemática del presupuesto público y control de los actos de gobierno. Esta problemática presenta numerosas facetas, de cuyo estudio se ocupan la política, la sociología, la administración, el derecho, las finanzas y la contabilidad pública.

Las democracias modernas y el desarrollo de las ideas de ciudadanía y de sociedad civil, como asimismo una visión cada vez más clara de los derechos fundamentales que asisten a todo ser humano como tal, reconocidos ampliamente por los organismos internacionales y las convenciones que rigen las relaciones entre los distintos países, constituyen factores decisivos que justifican y tornan insoslayable el tratamiento de la problemática del presupuesto público y el control de las actividades del Estado.

Los estudios sobre el presupuesto público se centran en el análisis de las fuerzas que lo modelan y las motivaciones y propósitos que tienen los miembros de una sociedad con respecto al mismo. Para Petrei [1997] hay dos enfoques en los estudios sobre la formación del presupuesto público. Una sostiene que el Estado interviene para mejorar el nivel de satisfacción general y se basa en la función de utilidad agregada que resulta de la suma de las funciones individuales de utilidad de los miembros de una sociedad. La otra sostiene que el presupuesto es el resultado de un conjunto de fuerzas políticas donde priman las relaciones de intercambio voluntario entre los individuos y que para perfeccionarlo es necesario entender ese proceso político.

En la historia de los países han sido muy diversas las experiencias en materia presupuestaria. Petrei [1997] analiza comparativamente las experiencias de 7 países industrializados -Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Suecia, Australia, Nueva Zelanda y España- y 6 países latinoamericanos -Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela- en el estudio publicado en 1997 anteriormente citado.

A partir de la década de 1970, se agudiza el debate público y académico en torno al rol del Estado en la sociedad y en la economía, ante la crisis del paradigma del Estado de Bienestar sustentado en las ideas de Keynes y Schumpeter, entre otros. Se discuten los recursos que se destinan al Estado, el tamaño y composición del gasto público y el impacto de éste en la economía y en la sociedad. Este debate coloca en el centro de la escena la cuestión presupuestaria y la necesidad de modelos de gestión pública basados en la eficiencia y la eficacia.

Las crisis del petróleo de 1973 y 1979, la inflación mundial, los desequilibrios de las balanzas de pagos, el endeudamiento público externo, la desregulación de la economía mundial, el desarrollo de los mercados financieros internacionales, la expansión de las grandes corporaciones transnacionales, el acelerado cambio tecnológico y el proceso de globalización de la economía mundial, socavan, como lo sostiene Agüero [2008], el paradigma del Estado de Bienestar y provocan su reemplazo por el paradigma neoliberal y monetarista, sustentado, según Gómez [2001], en las ideas de Hayek, Von Mises y Friedman.

Aquel debate público iniciado en la década de 1970 se profundiza en las décadas de 1980 y 1990, con las crisis de las economías nacionales y los movimientos populares que surgen en protesta y reclamo ante las situaciones de pobreza, marginalidad y exclusión social que genera la aplicación del modelo neoliberal monetarista promovido por organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. En Argentina, entre 1983 y

1989, la Confederación General del Trabajo (CGT) realiza 13 paros nacionales de protesta y, en la década de 1990, surgen nuevos movimientos sociales con el mismo objeto: la Confederación de Trabajadores Argentinos (CTA), el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA), la Corriente Clasista y Combativa (CCC), el Movimiento Piquetero, entre otros.

El centro del debate es el presupuesto público, el pago de la deuda externa y el modelo de política económica y social. Los gobiernos nacionales, la mayoría alineados en el nuevo paradigma neoliberal, son movidos por los organismos financieros internacionales a realizar reformas del Estado y, en el marco de éstas, de sus sistemas de administración financiera y control, incluyendo el sistema presupuestario público. En Argentina, este proceso de reforma profunda se lleva a cabo desde 1989 a través de numerosas normas como la ley 23.495 de Reforma Educativa, ley 23.695 de Reforma del Estado, ley 23.696 de Emergencia Económica, ley 23.928 de Convertibilidad Monetaria y ley 24.156 de Administración Financiera y Control, entre otras, además de la Reforma Constitucional de 1994 y de otras leyes posteriores.

En los países latinoamericanos, durante las décadas de 1980 y 1990, el debate sobre la cuestión presupuestaria y el control de la gestión pública se profundiza, por el fenómeno de la corrupción en el cual se ven involucrados altos funcionarios de gobierno, jueces, legisladores, banqueros, empresarios, instituciones religiosas y diversas organizaciones sociales. En Argentina, los estudios de Suárez y Etkin, entre otros, demuestran que el fenómeno de la corrupción atraviesa a vastos sectores de la sociedad argentina, es de naturaleza sistémica y tiene un alto grado de institucionalización política, económica y sociocultural, como también lo sostiene Quintela [2005] en su tesis doctoral presentada en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, donde demuestra la relación entre la corrupción y las crisis bancarias en Argentina.

Las experiencias de corrupción y de enriquecimiento ilícito de las clases dirigentes contrastan con la situación de pobreza, indigencia, marginalidad y exclusión social de gran parte de la población de los países latinoamericanos. Este contraste genera movilizaciones sociales, políticas y académicas en torno a la necesidad de control de la gestión pública y de participación en la asignación de los recursos presupuestarios del Estado, con el fin de mejorar la transparencia de los actos de gobierno, disminuir los casos de corrupción y, sobretudo, distribuir los recursos públicos con criterios de justicia y equidad social, sobre la base del principio de ciudadanía de todos los habitantes.

Son varias las experiencias de participación y control social de la gestión pública, pero el antecedente más importante es la experiencia de Presupuesto Municipal Participativo iniciada en 1989 en la ciudad de Porto Alegre, capital del Estado de Río Grande Do Sul

de Brasil, que es evaluada muy positivamente en 1996 por las Naciones Unidas y en 1997 por el Banco Mundial. En otros lugares de Brasil, otros 70 municipios están iniciando experiencias similares inspiradas en la de Porto Alegre.

Este impacto se debe a resultados muy concretos. La ciudad de Porto Alegre, de 1.300.000 habitantes, tenía en 1989 importantes problemas sociales y amplios sectores de su población tenían limitado acceso a servicios básicos. Los recursos fiscales eran escasos. El nuevo prefeito municipal electo resuelve invitar a la población a cogestionar el proceso presupuestario de modo de administrar, de acuerdo a prioridades reales, los recursos limitados y aumentar su eficiencia.

La ciudad es dividida en 16 regiones, en cada una de las cuales se analizan las cifras de ejecución presupuestaria, las estimaciones futuras y se identifican, a nivel barrial, prioridades que luego se van concertando y compatibilizando a nivel regional y global. Junto a las regiones, existe otro mecanismo de análisis y decisión que funciona por grandes temas de preocupación urbana: desarrollo urbano, transporte, salud, tiempo libre, educación y cultura.

El presupuesto se va conformando de abajo hacia arriba y es finalmente sancionado por la legislatura municipal. Los resultados son sorprendentes y echan por tierra los vaticinios pesimistas augurados por algunos sectores, que veían como una heterodoxia inadmisibles la entrega de una cuestión tan técnica y delicada como el presupuesto, a un proceso de participación popular.

Por un lado, la población determina sus reales necesidades. Ello genera una precisa identificación de prioridades, reorientando los recursos hacia los problemas más sentidos. Por otra parte, todo el trayecto del presupuesto, otrora impenetrable y cerrado, se abre totalmente a la ciudadanía y toda la información se vuelve transparente.

Con ello se generan condiciones propicias para la erradicación de toda forma de corrupción. La población, masivamente, realiza el control social de la ejecución presupuestaria en el período 1989 / 1995 de unos 700 millones de dólares. Asimismo, al existir reglas de juego claras sobre el proceso de toma de decisiones, se recortan al máximo los espacios para las prácticas clientelares arbitrarias.

La correspondencia del presupuesto con las necesidades prioritarias y la mejora de su administración, llevan a resultados muy significativos. Entre 1990 y 1996 el abastecimiento de agua potable llega a 484.000 hogares, cubriéndose el 98 % de la



población. La red cloacal llega a más del 80 % de la población. El programa de propiedad de la tierra y asentamientos de sectores pobres beneficia al 13 % de la población. Se pavimentan 30 kilómetros de calles por año en barrios pobres. La matrícula primaria y secundaria se incrementa un 159 %, además del programa de alfabetización de adultos.

La amplia base social de apoyo permite, además, introducir cambios profundos en el sistema fiscal municipal que permiten ampliar la recaudación y mejorar la equidad fiscal. En su conjunto, cambia sensiblemente la fisonomía política tradicional del Municipio: se establece una nueva división de roles entre el Municipio y la sociedad civil, se instalan formas de democracia directa y participativa, se reduce fuertemente el margen para la corrupción al transparentarse y vigilarse el manejo de las finanzas públicas municipales, se frenan las prácticas políticas clientelares, se descentralizan las decisiones y se desmantelan los mecanismos tradicionales de concentración de poder y se construye capital social, es decir capacidad de movilización y participación, lazos de cooperación, clima de confianza y conductas cívicas constructivas y comprometidas.

En otros países latinoamericanos también se registran experiencias similares, tales como el Programa de Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) de El Salvador, basado en la auto organización de familias campesinas pobres para la gestión de escuelas rurales; los programas de vaso de leche en Perú; el rol de las comunidades indígenas organizadas en Bolivia y Ecuador; la participación de los padres en el manejo de escuelas en Minas Gerais y los diversos programas identificados, documentados y evaluados en el Encuentro de Programas Sociales, Pobreza y Participación Ciudadana, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo en 1998.

Ante todo, es la propia sociedad la que debe interesarse prioritariamente por la forma en que se lleva a cabo la gestión pública. ¿Por qué debe hacerlo? Porque no hay gestión pública que sea inocente o aséptica en términos de intereses particulares o privados que tienden a ser confundidos con el interés público. El instrumento más eficaz, oportuno y eficiente para el control social de la gestión pública es el presupuesto.

El control ex post que realizan los jueces, si bien forma parte del principio de división de poderes de un sistema republicano de gobierno, sin embargo no es eficaz, ni oportuno ni eficiente, porque llega después que se tomaron las decisiones y se consumaron los hechos, cuando ya las consecuencias políticas, económicas y sociales son irreversibles y sólo queda determinar el grado de culpabilidad y eventualmente el

tipo de castigo que podría corresponder a quienes participaron en las decisiones o ejecutaron las mismas. Pero probar los hechos y determinar las responsabilidades implica siempre largos procesos judiciales que no pueden acortarse por los plazos requeridos para garantizar los derechos y la presunción de inocencia consagrados por la constitución y las leyes.

En cambio, el control social a través del presupuesto público es eficaz, oportuno y eficiente, porque se hace antes y durante la ejecución del presupuesto, mediante la intervención social en dos momentos cruciales: 1) el proceso de selección de necesidades sociales que demandan decisiones políticas de inversión y 2) el proceso de selección de los recursos económicos que demandan decisiones políticas de financiamiento.

## **7. El presupuesto público condensa las decisiones políticas de inversión pública**

En toda decisión pública de inversión hay al menos cinco preguntas que responder: ¿en qué invertir?, ¿por qué invertir?, ¿para qué invertir?, ¿para quién invertir? y ¿cuánto invertir? La primera pregunta define el objeto de la inversión, la segunda la justificación, la tercera los objetivos, la cuarta los destinatarios y la quinta el monto de la inversión.

La definición del objeto de la inversión es una cuestión política, ya que no es lo mismo construir una escuela, equipar un hospital o ejecutar un programa de alfabetización, que construir una autopista, equipar la casa de gobierno o ejecutar un programa de desarrollo tecnológico del sistema financiero del país. Es una cuestión política que necesariamente implica una postura ideológica, ya que en el primer caso se piensa en bienes y servicios disponibles para toda la población o al menos para la mayoría y responden a políticas de inclusión social, mientras que en el segundo caso son bienes y servicios disponibles para una minoría de la población sin necesidades de inclusión social.

La justificación de una inversión pública también es una cuestión política, ya que se basa en la selección de necesidades sociales que pasan a integrar la agenda política. No todas las necesidades son priorizadas políticamente ni incluidas en la agenda, sino sólo aquéllas que son seleccionadas por alguna razón política, económica o social. Es difícil justificar inversiones que sólo benefician a unos pocos ciudadanos de un país, que no se encuentran en situación de vulnerabilidad social y no es difícil justificar inversiones que favorecen a una amplia mayoría de población en situación de vulnerabilidad o exclusión social.

La definición de los objetivos de una inversión pública también es una decisión política, ya que tiene que ver con qué tipos de logros o resultados esperados se hace la inversión y a qué tipos de resolución de problemas apunta la misma. Se pueden buscar soluciones estructurales que impliquen logros o resultados significativos o bien buscar soluciones superficiales, que no resuelven el problema de fondo y sólo constituyen paliativos coyunturales. Además, de la definición política de los objetivos depende la asignación de los recursos presupuestarios. Generalmente, la importancia asignada a los objetivos es determinante a la hora de evaluar la importancia y definir la asignación de los recursos.

Otra cuestión política importante es la definición de los destinatarios de una inversión pública. Tal como ocurre con el objeto y la justificación, en este caso las decisiones políticas que se toman dependen de las posturas

ideológicas que estén en juego. El presupuesto público siempre beneficia a un sector u otro, a un grupo social u otro. Puede disminuir las desigualdades, pero también profundiza las desigualdades. Puede mejorar la distribución del ingreso, pero también puede empeorar las cosas. En todo caso, es importante discutir las consecuencias de las decisiones de inversión, para los diversos sectores o grupos sociales y saber que el presupuesto público no es un instrumento neutro o aséptico.

La decisión política sobre el monto de una inversión no se toma independientemente de las otras decisiones analizadas anteriormente. En especial, influye en esta decisión la definición de los objetivos, ya que de la importancia de éstos dependerá la magnitud y el tipo de recursos que se asignan. Además de esto, la decisión sobre el monto de una inversión es importante por la inmovilización de recursos que provoca la inversión y porque esta inmovilización tiene un costo de oportunidad y un costo de capital.

El costo de oportunidad se refiere a los beneficios que se dejan de obtener con los recursos que se inmovilizan en una inversión, pudiendo hacerlo en otra, mientras que el costo de capital es lo que se paga por obtener los recursos que se necesitan para la inversión. Cuanto más alto es el monto de la inversión, mayor es el costo de capital y el costo de oportunidad y por eso es importante la definición política sobre este punto.

El mal llamado gasto público no es sino el resultado de decisiones políticas de inversión pública. Y estas decisiones se toman con el presupuesto público, donde se otorgan autorizaciones para gastar y se asignan recursos. Cuando por ejemplo se crea un organismo, se contrata personal, se compra equipamiento y se realizan actividades operativas; cuando se nombran asesores y se contratan servicios diversos; cuando se construyen escuelas y se contratan docentes; cuando se construyen obras públicas o se pagan viáticos y pasajes, en todos estos casos hay decisiones políticas de inversión que se tomaron al momento de sancionar el presupuesto público.

Ahora bien, ¿y sobre qué base se elaboran y se sancionan los presupuestos públicos?, es decir, ¿sobre qué bases se toman estas decisiones políticas de inversión?, o bien, ¿cuáles fueron los procesos de selección de necesidades sociales que originaron estas decisiones políticas de inversión?, ¿fueron discutidas y priorizadas estas necesidades? y ¿quiénes decidieron la agenda política donde se incluyeron estas necesidades?

Si no se deciden las necesidades que justifican las inversiones, mal puede decidirse cuáles son los recursos que financiarán estas inversiones. Las decisiones de inversión preceden a las decisiones de financiamiento. No se toman decisiones sobre recursos, a menos que se haya decidido cuáles son las necesidades de inversión. No se pueden establecer impuestos, a menos que se haya decidido antes la necesidad de invertir estos recursos. Esta es la lógica de la administración financiera, más allá de que se trate de organizaciones públicas o privadas.

## **8. El presupuesto público condensa las decisiones políticas de financiamiento público**

Por otra parte, en toda decisión pública de financiamiento hay al menos dos preguntas que responder: ¿con qué recursos se financia la inversión? y ¿qué costo tienen estos recursos? La primera pregunta se refiere a las fuentes de financiamiento de la inversión, mientras que la segunda se refiere al costo de estas fuentes de financiamiento. La pregunta acerca de las fuentes de recursos no es menor en términos políticos.

En efecto, de lo que se trata es de definir, en primer lugar, si las inversiones públicas se financian con endeudamiento público o con tributos extraídos de la economía o con ambas fuentes de recursos. En segundo lugar, se trata de definir qué tipo de endeudamiento público y qué tipos de tributos de la economía.

En endeudamiento público es una fuente voluntaria de recursos, ya que quienes entregan recursos al Estado lo hacen voluntariamente como inversión y con el objetivo de obtener retornos y recuperar el capital en la forma pactada. El riesgo del endeudamiento para el Estado es, precisamente, no poder devolver en tiempo y forma el capital adeudado o bien no poder pagar los retornos pactados o las dos cosas. Quienes entregan los recursos asumen estos mismos riesgos y lo hacen voluntariamente.

Por otra parte, el endeudamiento público puede ser en moneda nacional o extranjera, con inversores del país o del exterior y a corto, mediano o largo plazo. Cuando el endeudamiento es en moneda extranjera y con inversores del exterior, se generan riesgos adicionales derivados de la variabilidad del tipo de cambio y de la libre entrada y salida de capitales.

En lo que hace al plazo, tiene mayor riesgo el endeudamiento de corto plazo que el de largo plazo, porque compromete en mayor medida la capacidad de pago del deudor en el corto plazo. En este sentido, las deudas de corto plazo son deudas flotantes, mientras que las de mediano y largo plazo son deudas consolidadas.

Los tributos extraídos de la economía no son voluntarios sino compulsivos y no están sujetos a devolución ni generan retornos. En esto se diferencian sustancialmente del endeudamiento público. Sin embargo, mientras éste afecta de manera indirecta a la economía, por los riesgos anteriormente señalados, los tributos la afectan de manera directa y tienen un efecto extractivo que priva a los agentes económicos de la posibilidad de acumulación de los recursos en forma de ahorro o de la utilización de los mismos para nuevas inversiones o para el consumo.

Por otra parte, la capacidad de endeudamiento depende fundamentalmente de la posibilidad de contar con estos recursos extraídos de la economía, con los cuales se pagan los retornos y se devuelven los capitales adeudados. Por lo tanto, la primera decisión política en materia de financiamiento es definir qué recursos se extraen de la economía y de qué sectores. Esta decisión desencadena un complejo juego de poder y de intereses sectoriales que moviliza un amplio espectro de actores políticos, económicos y sociales, que pujan por reducir al mínimo su contribución al Estado y, por otra parte, presionan por obtener beneficios fiscales que neutralicen dicha contribución.

El costo del endeudamiento público es creciente a medida que aumentan los riesgos, aunque también depende de la situación de los mercados financieros internacionales, de los niveles de las tasas de interés y tipos de cambio, de la capacidad de negociación del país y del contexto político internacional. Por su parte, el costo de los recursos extraídos de la economía es un costo de oportunidad que viene dado por los beneficios económicos que dichos recursos dejan de generar al ser extraídos por el Estado y no poder ser utilizados por los agentes económicos.

## **9. El presupuesto público condensa las decisiones políticas de distribución del ingreso**

En las decisiones políticas de inversión y financiamiento público subyacen implícitamente decisiones políticas de distribución y redistribución del ingreso. Por el lado de la inversión pública, tanto el objeto, como los objetivos y destinatarios de la misma, afectan la distribución del ingreso de la población, por los bienes y servicios que se generan o en los cuales se invierte, por los grupos sociales a los cuales se destina y por la modificación de las condiciones de vida, entre otros aspectos. Por el lado del financiamiento público, por los recursos que se extraen de algunos sectores y que favorecen a otros sectores, entre otros aspectos.

El problema de la distribución del ingreso está en la base de las decisiones políticas de inversión y financiamiento. Está en la base del presupuesto público. Cuando se decide incluir una necesidad en la agenda política, la atención de la misma es una decisión de inversión, que a su vez requiere una decisión de financiamiento para saber cuáles son los recursos que financiarán la inversión.

La selección de una necesidad u otra implica una decisión política de distribución del ingreso, porque con esta decisión se beneficia a algunos ciudadanos y no a otros. Igualmente, la selección de los recursos también implica una decisión política de distribución del ingreso, porque se priva de ellos a algunos ciudadanos y no a otros. No es lo mismo tomar recursos de un sector u otro de la economía y tampoco es lo mismo invertir estos recursos en un grupo u otro de la sociedad. En ambos casos hay un efecto de distribución o redistribución del ingreso.

## **CONCLUSIÓN**

Este trabajo condensa un conjunto de reflexiones y argumentos que fundamentan la necesidad de desarrollar una mirada más amplia acerca del presupuesto público, que exceda las limitaciones de los aspectos jurídicos, contables y administrativos, que tradicionalmente se incluyen en los análisis presupuestarios, incorporando enfoques políticos, económicos y sociales.

Nos hemos referido también a la problemática de la corrupción como detonante de la preocupación social y académica por la denominada cuestión presupuestaria y hemos aportado elementos para un análisis del presupuesto público como un complejo sistema de decisiones políticas de inversión pública, financiamiento público y redistribución del ingreso.

## **CITAS BIBLIOGRÁFICAS**

(1) LAS HERAS, J. M. (1999) *Estado eficiente. Sistemas de administración financiera gubernamental*, Córdoba, Editorial Universitaria de Córdoba, página 141.

## **BIBLIOGRAFÍA**

AGÜERO, J. O. (2008) *Globalización, finanzas sociales y microfinanzas*, Buenos Aires, Editorial Dunken.

ATCHABAIAN, A. y MASSIER, G. (1963) *Curso de contabilidad pública*, Buenos Aires, Editorial Aguilar.

GÓMEZ, R. (2001) *Neoliberalismo y pseudociencia*, Buenos Aires, Lugar Editorial.

LAS HERAS, J. M. (1999) *Estado eficiente. Sistemas de administración financiera gubernamental*, Córdoba, Editorial Universitaria de Córdoba.

MUSGRAVE, R. A. (1969) *Teoría de la hacienda pública*, Madrid, Editorial Aguilar.

PETREI, H. (1997) *Presupuesto y control. Pautas de reforma para América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

QUINTELA, R. L. (2005) *Crisis Bancarias y Corrupción*, Buenos Aires, Editorial Dunken.

## **Documento de Trabajo Anexo Nº 2**

### **POLÍTICAS PÚBLICAS SECTOR TABACALERO EN ARGENTINA**

***Silvana Martínez / Juan Agüero***

#### **Introducción**

La actividad tabacalera en Argentina tiene un recorrido histórico que abarca casi cinco siglos. Durante este largo camino, la *cuestión tabacalera* se fue configurando en el espacio público, combinando procesos sociales, ideologías, intereses, objetivos y contextos históricos muy diversos. Las *políticas públicas* construidas en distintos momentos históricos en torno a esta cuestión,

constituyen espacios de intervención de diversos actores sociales, en diversos regímenes políticos y de acumulación. No hay una sola manera de definir las políticas públicas, como lo muestra Subirats<sup>12</sup>. Hay una construcción histórica del concepto, que incluye aportes de varias disciplinas.

De modo descriptivo, *“podemos entender la política pública como proceso social complejo, a lo largo del cual es posible ver desagregados en su accionar a los sectores de los aparatos estatales y también a sectores de la sociedad, que, bajo formas institucionalizadas y en torno a una cuestión, configuran campos de relaciones sociales (relaciones de poder, que implican relaciones de fuerza en la producción instrumental y simbólica), al adoptar sucesivas tomas de posición y actuar en consecuencia, transformando la realidad”*<sup>13</sup>.

Este modo de definir las políticas públicas aporta elementos que nos permiten abordar dos cuestiones centrales en este trabajo: a) ¿cómo se fue configurando históricamente la cuestión tabacalera en Argentina? y b) ¿qué características tuvieron las políticas públicas que se construyeron en torno a esta cuestión? Estas dos cuestiones son analizadas en este trabajo considerando, para cada contexto histórico específico, los cambios en los regímenes de acumulación, en los regímenes políticos, en las relaciones de poder, en las ideologías, en las instituciones y en las reglas de funcionamiento de la economía tabacalera.

## I. Los grandes momentos de la actividad tabacalera en Argentina

En el desarrollo histórico de la actividad tabacalera en Argentina, se distinguen cuatro grandes momentos: la cultura tabacalera tradicional, la producción comercial e industria importadora, la agroindustria tabacalera nacional y el complejo agroindustrial tabacalero transnacional. El primer momento va desde fines del siglo XVI hasta fines del siglo XIX, mientras que los tres restantes se dan en el siglo XX. Los factores que permiten diferenciar entre si cada uno de estos momentos son varios: la producción, los actores, las relaciones sociales, los mercados y, particularmente, las políticas públicas.

**Cuadro Nº 1 - La actividad tabacalera en Argentina**

Momento	Período	Denominación	Aspectos Relevantes
I	1580/1890	Cultura Tabacalera Tradicional	*Economía tabacalera doméstica no empresarial *Cultivo rudimentario de tabaco en forma natural *Fabricación artesanal de productos tabacaleros *No hay desarrollo de variedades de tabaco *No hay desarrollo comercial
		Producción	*Instalación de empresas tabacaleras *Desarrollo incipiente del mercado tabacalero *Cultivo tradicional de tabaco en forma precaria *Importación de tabaco

<sup>12</sup> Subirats, Joan (1989) *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, INAP, Madrid.

<sup>13</sup> Díaz, Cristina (1997) *El ciclo de las políticas públicas locales: Notas para su abordaje y reconstrucción*, Universidad Nacional de Rosario.

II	1890/1930	Comercial e Industria Importadora	*Producción para el mercado interno *Tabaco local de mala calidad y escaso valor comercial *Ley de impuesto al tabaco (1895) *Promoción del cultivo de variedades de tabaco *Lento crecimiento de la actividad tabacalera *Crisis recurrentes de precios y sobreproducción.
III	1930/1966	Agroindustria Tabacalera Nacional	*Desarrollo de la industria tabacalera nacional *Injerencia de la industria en la producción de tabaco *Expansión extensiva de la actividad tabacalera *Autoabastecimiento nacional de tabaco *Desarrollo del mercado interno *Desarrollo de la actividad en el Noroeste Argentino *Aumento del consumo de tabacos claros
IV	1966/2012	Complejo Agroindustrial Tabacalera Transnacional	*Industria tabacalera transnacional *Subordinación del agro a la industria tabacalera *Expansión intensiva de la actividad tabacalera *Ley del Fondo Especial del Tabaco (1967) *Ley Nacional del Tabaco (1972) *Creación y desarrollo de las cooperativas tabacaleras *Producción para el mercado interno y externo *Crecimiento de las exportaciones de tabaco *Declinación de la producción de tabacos negros *Auge de la producción de tabacos claros *Conflictos recurrentes por la distribución del ingreso

Fuente: Elaboración propia

En cada uno de estos momentos se analiza el régimen de acumulación, el régimen político, la ideología, las instituciones, las reglas y las implicancias para la actividad.

## II. La cultura tabacalera tradicional (1580-1890)

Para la teoría de la regulación<sup>14</sup>, el *régimen de acumulación* es el esquema o modelo de crecimiento de una economía en una época dada. Es extensivo cuando el excedente económico proviene fundamentalmente del aumento de la fuerza de trabajo y es intensivo cuando proviene mayormente de la mecanización e innovación tecnológica<sup>15</sup>. El *régimen político* se refiere a la *“articulación o intermediación institucional de la relación entre Estado y sociedad”*<sup>16</sup>, que implica un conjunto de *“normas y procedimientos permanentes y estables que regulan la organización y el ejercicio del poder político y que estructuran las relaciones entre el estado y la sociedad”*<sup>17</sup>.

El régimen de acumulación en este período es de carácter colonial y se basa en actividades de subsistencia, artesanías regionales y explotación de recursos naturales. Este régimen se extiende desde 1580 hasta 1860. A partir de 1860, la economía mundial inicia una etapa de fuerte expansión e integración, liderada por Inglaterra, Francia, Alemania y Estados Unidos, a través de tres vías principales: el flujo internacional de capitales, las corrientes migratorias y la expansión del comercio internacional. Argentina se integra a la economía mundial como país agro-exportador de alimentos provenientes de la expansión y aprovechamiento de las 60 millones de hectáreas de tierra fértil que

<sup>14</sup> La teoría de la regulación es una nueva escuela de pensamiento económico surgida en Francia en la década de 1970. Su versión no marxista es la más difundida en el mundo y es sostenida principalmente por Michel Aglietta y Robert Boyer.

<sup>15</sup> Aglietta, Michel (1982) *Regulación y crisis del capitalismo*, Siglo XXI, México.

<sup>16</sup> Carretón, Manuel Antonio (1995) *Hacia una nueva era política*, Fondo de Cultura Económica, México.

<sup>17</sup> Medellín Tórres, Pedro (1997) *Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de políticas públicas en países de baja autonomía gubernativa*, Reforma y Democracia N° 8, CLAD, Caracas.



componen la región pampeana. Las restantes regiones del país quedan estancadas, libradas a su suerte y excluidas del desarrollo pampeano<sup>18</sup>.

Entre 1860 y 1930 rige en Argentina el modelo agro-exportador de economía abierta dependiente del capital extranjero. El PBI crece el 4,6 % anual en promedio. La producción agropecuaria crece rápidamente por aumento del área sembrada, incorporación de tecnología e inmigración europea. La intervención del Estado es mínima en el sector agropecuario hasta 1923, en que regula el plazo de los arrendamientos, autoriza al Banco Hipotecario Nacional a otorgar créditos a los colonos hipotecando hasta el 80 % del valor de la tierra adquirida y controla a los frigoríficos extranjeros para frenar la caída de precios luego de la crisis ganadera mundial de 1922<sup>19</sup>.

El régimen político entre 1580 y 1810 es colonial dependiente de España. Tras la revolución de mayo de 1810, se llevan a cabo diversas experiencias políticas de gobiernos locales, sancionándose en 1853 la constitución nacional. Luego se instala en el poder la *oligarquía terrateniente* con base en la pampa húmeda argentina, que pone en marcha lo que Ferrer (1962) denomina “*modelo agro-exportador de economía abierta dependiente del capital extranjero*”. Se inicia un proceso de modernización, liderado por la Generación del 80, que para Saldías (1973) es “*un grupo de hombres que tenían la responsabilidad de ser la primera promoción del liberalismo triunfante en 1852*”. Según datos oficiales, entre 1857 y 1939 ingresan al país 6.756.712 inmigrantes, de los cuales 44 % eran italianos, 31 % españoles y el 25 % restante franceses, polacos, rusos, alemanes y otros (Rapoport 2000:40). Desde la ideología liberal, la Generación del 80 debía conjugar la defensa doctrinaria de las libertades individuales con la necesidad de construir un Estado-Nación. El Estado debía sentar las bases de un nuevo orden social *moderno y liberal*. El proceso de formación del Estado Argentino se prolonga desde Mitre hasta Irigoyen y dura 50 años. El Estado protagoniza los cambios en el plano económico y político. Se trata de un Estado fuerte e interventor, que interactúa con una sociedad civil débil y con escasa autonomía e institucionalidad.

Para algunos autores, el cultivo del tabaco en Argentina se inicia en 1580, en las provincias de Tucumán y Catamarca, y en 1600 en Misiones, con anterioridad a la llegada de los jesuitas<sup>20</sup>. Para otros autores, el tabaco es traído por los españoles desde

---

<sup>18</sup> Ferrer, Aldo (1962) *La economía argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

<sup>19</sup> Barsky, Osvaldo (1993) *La evolución de las políticas agrarias en Argentina*, en Bonaudo, Marta y Pucciarelli, Alfredo (comp.) *La problemática agraria: nuevas aproximaciones*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

<sup>20</sup> Gobierno del Territorio Nacional de Misiones (1944) *Memoria del Primer Congreso Nacional de Tabaco*, Posadas.

el Perú y su cultivo se inicia en Chicoana, Salta, y luego en Jujuy<sup>21</sup>. En el Noroeste Argentino se difunden variedades de tabacos claros y en el Nordeste los oscuros. Hasta fines del siglo XIX, el cultivo es tradicional y rudimentario. Se realiza aprovechando las condiciones geográficas favorables del Norte Argentino, donde las plantas pueden desarrollarse naturalmente sin mayores cuidados. La superficie cultivada con tabaco se mantiene estable en alrededor de 3.000 hectáreas. La injerencia del Estado en la actividad tabacalera en este período es nula, por dos razones fundamentales: porque el cultivo de tabaco era una práctica cultural que carecía de significado económico y porque el área de interés político o de disputa de poder se limitaba a la pampa húmeda argentina y a la región del Río de la Plata.

### III. La producción comercial e industrial importadora (1890-1930)

En este período histórico se inicia un fuerte proceso de transformación de la actividad tabacalera en Argentina. El eje de este cambio es la mercantilización de la actividad, que deja de ser una mera práctica cultural ancestral para transformarse en una actividad económica. Ya no se cultiva tabaco solamente para consumo familiar, social o religioso, sino para la venta como materia prima destinada a la incipiente industria tabacalera que comenzaba a instalarse en el país, en el marco del proyecto político y económico de la Generación del 80. Este cambio deja atrás tres siglos de cultura tabacalera, durante los cuales el tabaco se consume de muy diversas formas, por placer, por costumbre, por significado religioso e incluso por sus supuestas virtudes medicinales<sup>22</sup>.

A partir de 1890, la actividad tabacalera en Argentina entra en un proceso de crecimiento y expansión. En 1890 existían 3.324 hectáreas cultivadas, en 1895 aumenta a 15.595 hectáreas y en 1900 llega a las 19.000 hectáreas<sup>23</sup>. La mayor producción se da en la provincia de Corrientes. Este proceso de expansión obedece a varios factores: el aumento de la fuerza de trabajo por la llegada de los inmigrantes europeos, los planes de colonización y entrega de tierras fiscales, el crecimiento poblacional, el aumento del consumo de tabaco, la instalación de empresas tabacaleras y el aumento de la actividad comercial. La población de Misiones, por ejemplo, se triplica en 7 años entre 1888 y 1895 con la llegada de los inmigrantes<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Fernández de Ullivarri, Darío (1990) *El cultivo de tabacos claros*, INTA, Centro Regional Salta.

<sup>22</sup> Juan Nicot (1530-1600), embajador francés en la corte de Portugal, es el primero en proclamar las virtudes medicinales del tabaco y en recomendar su consumo. Por este hecho, Linneo lo denomina *nicotiana tabacum* en 1753.

<sup>23</sup> Provasi, Antonio (1975) *Comercialización de tabaco criollo misionero 1962-1974*, INTA, Centro Regional Cerro Azul.

<sup>24</sup> Sonzogni, Cristina M. (1983) *Evolución de la actividad tabacalera en Corrientes y en Misiones 1870-1940*, Instituto de Investigaciones Geohistóricas, Corrientes.

La *Compañía Nacional de Tabacos* y la *Compañía Introdutora de Buenos Aires* (CIBA), a las que se suma en 1913 la *Compañía Nobleza de Tabacos* filial de la *British American Tobacco Company*, promueven la expansión de la actividad tabacalera. Sin embargo, hasta la década de 1930, el cultivo de tabaco y la industria tabacalera se desenvuelven por caminos separados, siguiendo cada uno su propia dinámica. La *agricultura tabacalera* continúa en forma precaria, sin tecnología ni calidad y sostenida más por costumbres, creencias y tradiciones que por criterios económicos y agronómicos. La *industria tabacalera*, en cambio, con un mercado interno en expansión, importa la mayor parte del tabaco utilizado como materia prima para la fabricación de cigarrillos y adquiere el tabaco nacional a bajo precio solamente para mezcla<sup>25</sup>.

Esto genera crisis de superproducción y crisis de precios por especulación de los acopiadores y por limitada aceptación del tabaco en el mercado nacional. Entre 1900 y 1930 la producción fluctúa entre ciclos de crecimiento y declinación que se alternan cada tres o cuatro años. El 60 % del tabaco industrializado en el país es importado. En 1926 se sanciona en el país la primera ley de cooperativas. Esto permite que entre 1926 y 1936 los productores se asocien en cooperativas agrarias, diversificando la producción, fortaleciendo su capacidad negociadora y mejorando la industrialización y comercialización de la producción agraria. En la actividad tabacalera esto no ocurrió. Por el contrario, la falta de planificación provoca crisis de superproducción y de precios, como asimismo ciclos de expansión y contracción. La primera cooperativa tabacalera recién se instala en 1967 en Jujuy, como veremos más adelante.

De esta manera, comienza a configurarse en Argentina la *cuestión tabacalera*. El problema del precio es crucial en esta cuestión. La sobreoferta de tabaco y la demanda concentrada es la causa principal de la fuerte pérdida de valor del tabaco. El precio disminuye rápidamente en las últimas décadas del siglo XIX, bajando de \$ 15 por kilogramo a \$ 2 en 1895 y a \$ 0,17 en 1912<sup>26</sup>. Un autor de la época describía muy bien la *cuestión tabacalera*, por supuesto sin llamarla de esta manera: “*Los productos argentinos actuales no representan seguramente la eficiencia tabacalera de sus propicios ambientes regionales...Por su calidad inferior, no siendo susceptible de exportación, no ha interesado nunca a los comerciantes, y toda la producción está sometida a los precios impuestos por un único comprador, que representa la mayor manufactura de tabacos de la República... para nada servirían ulteriores cuidados para alcanzar una mejor calidad de*

---

<sup>25</sup> Sonzogni, Cristina M. obra citada.

*tabaco, puesto que los precios, hechos sin concurrencia alguna de otros compradores, serán constantemente los mismos, tanto para los malos, como para los buenos productos*<sup>27</sup>.

¿Cuál es el modo de intervención del Estado en esta cuestión? Al iniciarse el proceso de instalación de industrias tabacaleras en el país, la necesidad de materia prima moviliza tanto la importación de tabaco como la producción nacional del mismo. Esto implica el surgimiento del mercado tabacalero y de diversos agentes operando en torno al mismo. Implica también la movilización de recursos y el surgimiento de un sector de actividad económica que antes no existía en el país. En este período, se mantiene intacto el *régimen de acumulación* iniciado en 1860, que llega a su máximo desarrollo. En 1895 se sanciona la primera ley nacional de impuesto interno al tabaco. Se trataba de una intervención fiscalista y recaudadora del Estado, que solamente buscaba apropiarse de una parte del excedente económico que comenzaba a generar la actividad tabacalera. Este tipo de intervención era coincidente con la *ideología de libertad de mercado* sostenida por la Generación del 80 y con el modelo de gestión del Estado que sólo beneficiaba a la oligarquía pampeana.

En lo que respecta al *régimen político*, se produce un cambio sustancial con la sanción de la ley Sáenz Peña de sufragio universal, secreto y obligatorio de 1912, que si bien terminaba con el fraude electoral instalado hasta entonces como práctica política en el país, sólo reconocía derechos políticos a los varones y dejaba afuera a las mujeres, situación que se corrige recién en 1947 con la sanción de la ley de voto femenino promovida por María Eva Duarte de Perón. El régimen político iniciado en 1860 se modifica sustancialmente a partir de 1916 con la llegada al poder de Hipólito Irigoyen, que inaugura la democracia republicana como *régimen político* en Argentina. No obstante, era una democracia limitada, patriarcal y elitista, basada en el voto masculino de las clases media y alta. Recién en 1946 vota la clase trabajadora y en 1948 por primera vez las mujeres, transformándose en una democracia social de amplia base popular. El cambio de régimen político y de ideología, sin embargo, no modificó la configuración de la cuestión tabacalera.

#### **IV. La agroindustria tabacalera nacional (1930-1966)**

<sup>26</sup> Baldasarre, Juan F. (1913) *El tabaco, sus condiciones económicas y culturales*, Dirección General de Agricultura y Defensa Agrícola de la Nación, Buenos Aires.

<sup>27</sup> Gelodi, Alfredo (1926) *Misiones. Sus cultivos de yerba mate y tabaco*, Anales de la Sociedad Científica Argentina, Buenos Aires.

Este período se diferencia del anterior por el cambio del régimen de acumulación, por la recurrencia de golpes de Estado que interrumpen regímenes políticos democráticos e instalan dictaduras militares, por la confrontación ideológica, por la nueva forma de organización económica del sector tabacalero, por el crecimiento de la actividad, por el cambio de gusto y preferencia de los consumidores de tabaco y por la expansión y concentración empresarial. La depresión económica mundial que sobrevino a la crisis de 1929 implica un cambio de paradigma<sup>28</sup> en la economía mundial. El Estado interviene en la economía captando y distribuyendo recursos, produciendo y consumiendo bienes y servicios, regulando, promoviendo, redistribuyendo el ingreso, entre otras funciones. Los países desarrollados modifican los precios de los productos primarios y restringen las importaciones. Con esto trasladan los efectos a los países no desarrollados.

En Argentina, se inauguran en 1930 las *dictaduras militares*, que se caracterizan por la defensa de intereses económicos extranjeros, antepuestos al interés nacional. Precisamente, el decenio 1930-1940 pasa a la historia con el nombre de *década infame*. El PBI argentino disminuye el 10 %. Se pone en marcha el *régimen de industrialización por sustitución de importaciones* que “Quizá más que en otros países de América Latina...tuvo en la Argentina su expresión más temprana, profunda y paradigmática”<sup>29</sup>. El Estado interviene en la economía, otorgando créditos a los productores y sancionando leyes de regulación de la carne, granos, algodón, azúcar, yerba mate, leche y vinos.

Durante la década de 1940 y hasta 1955, el Estado protege a los arrendatarios, aumenta la frontera agraria con la ley de colonización N° 12.636, fija precios mínimos para los productos agrícolas y promueve la comercialización y la creación de cooperativas agrarias<sup>30</sup>. La producción agrícola cae por la segunda guerra mundial y el boicot de Estados Unidos y sus aliados por la neutralidad de nuestro país, que es excluido del plan Marshall<sup>31</sup> y de los mercados internacionales de productos agrícolas. A nivel mundial, se produce la segunda revolución agrícola: pesticidas, fungicidas, herbicidas, abonos químicos, técnicas de irrigación, variedades de cultivos con alto rendimiento, mecanización masiva, mejoramiento del manejo del suelo y de los cultivos<sup>32</sup>.

La política reguladora del Estado no se dio con el tabaco, tal como había ocurrido con otros productos mencionados anteriormente. La intervención del Estado y de las

---

<sup>28</sup> Kühn, Thomas (1962) *Estructura de las revoluciones científicas*, Fondo de Cultura Económico, México.

<sup>29</sup> Teubal, Miguel (1994) *Cambios en el modelo socioeconómico: problemas de incluidos y excluidos*, en Giarracca, Norma (comp.) *Acciones colectivas y organización cooperativa. Reflexiones y estudios de caso*, CEAL, Buenos Aires.

<sup>30</sup> Barsky, Osvaldo (1993) obra mencionada en la nota n° 8.

<sup>31</sup> Programa de reconstrucción europea impulsado por Estados Unidos tras la finalización de la segunda guerra mundial.

empresas tabacaleras se orienta a promover variedades de tabacos oscuros más suaves y tabacos claros, para atender la demanda creciente del mercado interno y la nueva tendencia hacia este tipo de tabacos, en consonancia con el aumento del consumo mundial de tabacos rubios tipo americano. Esta tendencia se consolida en Argentina en esta etapa, con la fuerte expansión en el Noroeste Argentino de la producción de tabacos rubios Criollo Salteño, Virginia y Burley. En Misiones y Corrientes los cambios fueron lentos, por la evolución paulatina del gusto de los consumidores, por la ausencia de mano de obra calificada y de enseñanza del cultivo de variedades desconocidas, por las pautas culturales tradicionales de los productores y por la presión del sector comercial y manufacturero<sup>33</sup>.

Las empresas tabacaleras se preocupan por asegurarse la provisión de materia prima de origen nacional. Con este propósito, promueven determinados cultivos de tabaco en varias provincias argentinas, orientando, dirigiendo, asistiendo y controlando la actividad de los productores primarios. Surge de esta manera la necesidad de *modernización* del agro, de incorporación de tecnología, de mejoramiento de la calidad, de modificación de las prácticas ancestrales de cultivo de tabaco que venían reproduciendo los productores. La agricultura tabacalera es integrada a la industria tabacalera, conformándose como nueva unidad socioeconómica la *agroindustria*, “*espacio económico-social conformado por el conjunto de unidades o agentes económicos intervinientes, así como las relaciones que establecen entre sí en torno al proceso de transformación*”<sup>34</sup>. La agroindustria surge por exigencias del mercado tabacalero, por necesidad tecnológica y de modernización del agro, por la intervención del Estado y por procesos sociales.

En este período, además del fuerte crecimiento de la producción de tabaco en el país, que pasa de 10 á 62 millones de kilogramos entre 1930 y 1966, hay una fase de expansión del mercado interno tabacalero, con aumento del número de empresas industriales y luego una fase de concentración. Mientras que el aumento de la cantidad de empresas implica generalmente mayor competencia en el mercado y más limitación al poder individual de cada empresa, la concentración produce lo contrario. El mercado interno se transforma en un oligopolio de empresas tabacaleras que operan corporativamente, aumentando su poder económico y su capacidad de negociación política con el Estado y sus organismos públicos. Este oligopolio industrial se transforma

---

<sup>32</sup> Barsky, Osvaldo (1993) idem.

<sup>33</sup> Sonzogni, Cristina (1983) obra citada en la nota n° 13.

<sup>34</sup> Bertoni, Leandro y Grass, Carla (1994) *El complejo agroindustrial tabacalero en la desregulación: actores, negociaciones y conflictos*, en Martínez de Ibarreña, M. y otros: *Estudios agroindustriales*, CEAL, Buenos Aires.

en un poderoso oligopsonio, concentrando el poder de compra de tabaco, fijando las reglas de juego del mercado e imponiendo condiciones a miles de pequeños productores tabacaleros dispersos, fragmentados y pobres, sin ninguna capacidad de negociación ni de resistencia a dichas condiciones. Esta es la nueva configuración de la *cuestión tabacalera* en este período.

En 1940 existían 20 empresas fabricantes de cigarrillos de capital nacional y 1 de capital extranjero, instalada en 1913, la *Compañía Nobleza de Tabacos*, filial de la *British American Tobacco Co.* En 1946 se importaba el 60 % del tabaco consumido en el país, mientras que en 1955 se alcanza el autoabastecimiento<sup>35</sup>. Con la dictadura militar que derroca y reemplaza a Juan Domingo Perón, se inicia el proceso de concentración de empresas tabacaleras. Hacia fines de la década de 1950 y comienzos de la década de 1960, quedan sólo 4 empresas de capital nacional: *Piccardo y Compañía*, *Massalin y Celasco*, *Manufactura de Tabacos Imparciales* y *Manufactura de Tabacos Particulares*. Continúa con su actividad *Compañía Nobleza de Tabacos*. Este proceso de concentración de empresas nacionales se constituye en un paso previo o antesala de otro proceso mucho más profundo, que se da a partir de 1966 y que implicará una nueva fase de expansión y concentración, pero en el marco de procesos de extranjerización y globalización.

## **V. El complejo agroindustrial tabacalero transnacional (1966-2012)**

A partir de 1966, se inicia un nuevo momento en la actividad tabacalera argentina, con rasgos que lo diferencian totalmente de los anteriores. El desarrollismo se instala en el poder con el gobierno constitucional de Arturo Frondizi (1958-1962), que abre la economía a los capitales externos y pone en marcha un proceso de extranjerización, que continúa y se profundiza con las dictaduras militares instaladas durante casi 15 años en Argentina de 1966 á 1973 y de 1976 á 1983. El desarrollismo y las dictaduras militares aplican políticas económicas abiertamente orientadas a la defensa de los intereses de las grandes corporaciones transnacionales, de los capitales financieros internacionales y de los grupos económicos asociados a los mismos que operan en el país. Estas políticas no sólo no se modifican con la democracia recuperada el 10 de Diciembre de 1983, sino que se profundizan en la década de 1990.

### **V.1. Desnacionalización (1966-1976)**

---

<sup>35</sup> Fernández de Ullivarri, Darío (1990) obra citada en la nota nº 10.

Con la dictadura militar instalada en 1966, se inicia un proceso de desnacionalización industrial, que deja en manos de las empresas extranjeras el mercado interno del cigarrillo, con todo lo que ello significa para la economía nacional. La ruptura de fronteras económicas no se queda solamente con el negocio del cigarrillo, sino que se extiende también a la producción de tabaco. El Estado cumple un rol decisivo en la constitución del *complejo agroindustrial tabacalero* en Argentina. Interviene en los conflictos generados por las asimetrías entre los productores y las empresas industriales, en el rumbo de las transformaciones técnicas y en la orientación a los mercados. Otorga ciudadanía e institucionalización a las organizaciones de productores y promueve la creación y el desarrollo de las cooperativas tabacaleras como formas alternativas de articulación<sup>36</sup>.

En 1966, al amparo del nuevo régimen político de Onganía y las nuevas políticas públicas que favorecían al capital extranjero, las 4 empresas tabacaleras de capital nacional que funcionaban en el país son adquiridas por empresas extranjeras. La norteamericana Ligget & Mayers adquiere el control de Piccardo & Cía.; otra norteamericana, Philip Morris, compra Massalín y Celasco y la alemana Reemtsma Cigaretten Fabriken adquiere Manufactura de Tabacos Imparciales y Manufactura de Tabacos Particulares. Continúa funcionando, además, la Compañía Nobleza de Tabacos, filial argentina de la inglesa British American Tobacco Co. De esta manera, la industria tabacalera queda conformada por 5 empresas de capital extranjero, completándose así el proceso de desnacionalización.

Cada una de estas empresas extranjeras trata de captar la mayor parte de un negocio tabacalero en expansión. Presionan a los productores, exigiéndoles aumentar la productividad, con el fin de reducir los costos industriales de las empresas, mejorar su posicionamiento estratégico y acelerar el proceso de apropiación y acumulación del excedente económico. Proveen tecnología, semillas, insumos, créditos y asesoramiento. Sobre todo, supervisan, dirigen y controlan todo el proceso productivo primario, para asegurarse la provisión regular de materia prima de calidad y a bajo costo.

¿Cuál es la intervención del Estado en este proceso? En Febrero de 1967, se sanciona la ley 17.175 que crea el Fondo Tecnológico del Tabaco, financiado con un impuesto de \$ 5 por cada paquete de cigarrillo vendido en el país. Tenía como objetivos: a) compensar al productor los mayores costos de explotación, b) fomentar el uso de tecnología, c) ordenar la comercialización y d) promover socialmente a los productores

---

<sup>36</sup> Bertoni, Leandro y Grass, Carla (1994) obra citada en la nota n° 23.



tabacaleros. Se trataba en realidad de un subsidio a los costos de producción de las empresas tabacaleras, que pasa a formar parte del ingreso de los productores y como tal es defendido sistemáticamente por éstos y por los gobiernos de las provincias productoras de tabaco, como un mecanismo legal eficaz para asegurar un ingreso mínimo al sector. Las empresas, en cambio, rechazaban toda intervención del Estado en la actividad tabacalera, sosteniendo como argumento la libertad de precio como principio ordenador del mercado y la inconveniencia de subsidiar las exportaciones de tabaco, desabasteciendo el mercado interno e incurriendo en un gasto público innecesario. A las empresas extranjeras les interesaba en realidad el mercado interno de tabaco, más que las exportaciones, porque era un mercado cautivo donde podían imponer condiciones con total discrecionalidad y tenían asegurada la obtención de excedente económico sin tener que exponerse a la competencia externa.

Krieger Vasena, que asume como ministro de economía de Onganía el 3 de Enero de 1967, intenta justificar casi 25 años más tarde esta intervención del Estado a favor de las grandes empresas: *“Yo inventé el FET. No sabía lo que estaba firmando. Pensé que se trataba de algo insignificante y terminó siendo un monstruo”*<sup>37</sup>. En realidad, el ministro sabía muy bien lo que estaba firmando, porque los objetivos de su política económica eran *“...superar las causas del estancamiento...la inflación, agravada por un estatismo insaciable...establecer la condiciones para una gran expansión económica y un auténtico y sostenido desarrollo...hacer un país abierto, competitivo, moderno”*<sup>38</sup>.

Ideológicamente, el *discurso de la modernización*, de la eficacia y la eficiencia, consideraba arcaico todo lo nacional y justificaba de esta manera reemplazar lo *arcaico* nacional por lo *moderno* transnacional. Para ello, el peso se devalúa un 40 % respecto al dólar, pasando de \$ 250 a \$ 350, los salarios se congelan, el gasto público se contrae drásticamente, los aranceles de importación se reducen considerablemente, las tasas de interés se ubican por encima del nivel inflacionario y se ejecuta un ambicioso programa de grandes inversiones en infraestructura y obras públicas básicas<sup>39</sup>. Se trataba en realidad de una continuación de los postulados del desarrollismo.

Como la ley 17.175 creaba un fondo de carácter transitorio, debía ser ratificada para que continuara vigente. La lucha por la continuidad del Fondo se constituyó entonces en lo más importante para los productores de tabaco. Con el apoyo de los gobiernos

---

<sup>37</sup> Declaraciones publicadas por el diario Clarín el día 2 de Noviembre de 1991.

<sup>38</sup> Krieger Vasena, Adlbert (1998) *El programa económico argentino 1967/69*, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Buenos Aires.

<sup>39</sup> Vercesi, Alberto (2001) *Influencias doctrinarias en la política económica de la revolución argentina 1967-1970*, Asociación Argentina de Economía Política, Buenos Aires.

provinciales, se enfrentan con los industriales y logran que se prorrogue el Fondo, cambiando su denominación por Fondo Especial del Tabaco (FET) y ampliando sus objetivos. El FET es prorrogado anualmente hasta 1972.

El 1º de Enero de 1973, entra en vigencia la Ley Nº 19.800, denominada *ley nacional del tabaco*, insistentemente reclamada por los productores y los gobiernos de las provincias productoras. Regula la producción, industrialización y comercialización del tabaco en Argentina, instituye con carácter permanente el FET y establece un régimen de información obligatoria de la actividad tabacalera desarrollada en el país. El 80 % de los fondos del FET se destina al pago de precio a los productores y el 20 % restante a planes de reconversión productiva; equipamiento, capacitación y organización de los productores; creación y desarrollo de cooperativas tabacaleras; promoción de exportaciones, incorporación de tecnología, ampliación de la capacidad productiva, provisión de insumos y créditos a los productores, entre otros.

Entre 1966 y 1976 se produce una nueva expansión de la actividad tabacalera en Argentina, pero no hacia el mercado interno sino hacia los mercados externos. La producción anual de tabaco pasa de 62 á 93 millones de kilogramos. Las ventas a los mercados externos pasan de 10,6 á 27 millones de kilogramos. La mayor parte de estas ventas externas son realizadas por cooperativas tabacaleras creadas con los recursos del FET. En 1967 se crea la Cooperativa Tabacalera de Jujuy y en 1973 la Cooperativa Tabacalera de Salta. La creación de estas cooperativas es promovida por las cámaras de productores y los gobiernos provinciales, como una forma de contrarrestar el poder de las empresas tabacaleras y aumentar la capacidad de negociación de los productores, como asimismo su capacidad jurídica para operar en el mercado tabacalero.

Uno de los objetivos del FET era cubrir los mayores costos de explotación de los productores, es decir, constituirse en un pago adicional por encima del precio que venían recibiendo los mismos, para poder cubrir sus mayores costos. En la realidad, los productores no sólo no mejoraron sus ingresos, con excepción del trienio 1973/1976, sino que ni siquiera los mantuvieron y, por el contrario, dejaron de recibir los ingresos que fueron transferidos a las empresas tabacaleras. Esto origina el reclamo de los productores, tanto del Noroeste (NOA) como del Noreste Argentino (NEA). Los niveles de participación popular en la década de 1970 se incrementan en todos los ámbitos de la vida social. Esta misma participación se da en torno a la *cuestión tabacalera*, especialmente en lo que respeta a organizaciones de pequeños y medianos productores.

El reclamo se extendía a una mejor distribución de la riqueza y a un mayor grado de justicia social, como asimismo a la necesidad de participación de las familias rurales.

En el NOA, el reclamo de los productores de Salta y Jujuy se transforma en reclamos de todos los productores tabacaleros del país. Estos productores tenían más recursos que el resto: poder económico, nivel de educación, participación en la comunidad y acceso a los medios de comunicación social. Integraban Cámaras de Productores. En el NEA surgen las Ligas Agrarias, dos de las cuales se desarrollan en áreas tabacaleras: el Movimiento Agrario Misionero, creado en 1971 y las Ligas Agrarias Correntinas, creadas en 1972. Los pequeños y medianos productores de Misiones y Corrientes reclaman precios y créditos, cambio en el régimen de propiedad y uso de la tierra, control de la actividad por parte del Estado, participación en las decisiones y mejoramiento del nivel de vida en lo que hace a educación, vivienda y transporte.

En 1973 se recupera la democracia como régimen político en el país. Las políticas públicas apuntan a una distribución más justa del ingreso, con mayor intervención del Estado para lograrlo. Se proyecta el pleno empleo y la redistribución del ingreso, mediante el crecimiento de las economías regionales. Ello implicaba una adecuación de la política tecnológica a la problemática regional y un cierto cambio en la composición de la oferta regional. En la cuestión tabacalera se hace hincapié en los problemas regionales, en la relación entre producción y comercialización, en la promoción de exportaciones y en la sustitución de importaciones. En lo ideológico se apunta a la soberanía política, la independencia económica y la justicia social. Se prioriza lo nacional y popular.

A pesar del cambio de régimen político y de ideología, esto no logra revertir entre 1973 y 1976 el proceso de desnacionalización de la industria tabacalera del país. No obstante, el Estado fomenta la creación de cooperativas de productores y la participación de las mismas en el mercado. Se crean mecanismos de control del FET y la producción de tabaco alcanza un récord de 97,7 millones de kilogramos en la campaña 1973/1974. En este breve trienio, el cambio de política hace que los productores reciban los precios más altos de la historia tabacalera del país. Sin embargo, un nuevo golpe militar cambia totalmente la situación, iniciándose no sólo un nuevo régimen político sino un nuevo régimen de acumulación, que dejará marcas profundas en la economía, en la cultura y en la sociedad argentina.

## **V.2. Transnacionalización (1976-1989)**

A partir de mediados de la década de 1970 se inicia en Argentina un cambio del régimen de acumulación. El modelo keynesiano de intervención del Estado en la economía y de industrialización por sustitución de importaciones es reemplazado por el *modelo monetarista neoliberal de ajuste estructural*, basado en la apertura, la desregulación y la liberalización de la economía y la privatización de empresas, servicios públicos y funciones esenciales que venía cumpliendo el Estado. El régimen de acumulación basado en el salario como generador de demanda y de consumo masivo cambia por otro basado en el consumo selectivo de bienes y servicios destinados a sectores de altos ingresos<sup>40</sup>. Hacia fines de 1983 se inicia en Argentina un nuevo período democrático, que ya no sería interrumpido por golpes de estado ni dictaduras militares. Sin embargo, el cambio de régimen político y de ideología no implicó el cambio de régimen de acumulación. Se continuó con el iniciado a mediados de la década de 1970.

Con la dictadura instalada a partir de 1976 comienza la fase de *concentración agroindustrial transnacional*, que concluye en 1979 con la fusión de Compañía Nobleza de Tabacos y Piccardo & Cía., que forman la *Compañía Nobleza Piccardo*, controlada por la inglesa British American Tobacco Co. Por su parte, Massalin y Celasco se fusiona con Manufactura de Tabacos Imparciales y con Manufactura de Tabacos Particulares, conformándose la firma *Massalin Particulares*, controlada por la norteamericana Philip Morris. Se configura así en Argentina una fuerte concentración de la demanda de tabaco y de la oferta de cigarrillos, por parte de estas dos corporaciones transnacionales, como extensión del proceso de globalización y concentración de la actividad tabacalera a escala mundial.

El FET se constituye en el eje de la *cuestión tabacalera* y de la trama de relaciones de los actores del complejo agroindustrial tabacalero argentino. Hay una fuerte puja por la distribución de los recursos del FET entre el Gobierno Nacional, los Gobiernos Provinciales, las Cooperativas y los Productores. Esta puja se refiere a la distribución del 20 % del FET que según la ley 19.800 no se destina al pago directo de precio a los productores. Un estudio realizado<sup>41</sup> demuestra que en 10 años entre 1979 y 1988, los fondos transferidos a las provincias productoras tuvieron el siguiente destino: 61 % a las cooperativas tabacaleras, 25 % a los gobiernos provinciales y 14% a los productores. El 63 % fue destinado al NOA y el 37% al NEA. En cada una de estas dos regiones, los fondos no se distribuyeron de la misma manera. A las *cooperativas* tabacaleras le

---

<sup>40</sup> Teubal, Miguel (1994) obra citada en la nota n° 18.

correspondió 67 % en el NOA y sólo 51 % en el NEA. Los *gobiernos provinciales* se quedaron con 15 % en el NOA y 41 % en el NEA. Finalmente, se entregó a los *productores* 18 % en el NOA y sólo 8 % en el NEA.

El FET representa tanto para la Nación como para las Provincias tabacaleras, una importante fuente de recursos fiscales. Durante los períodos de dictadura militar, estos recursos fueron afectados a cubrir el *déficit* presupuestario. En los períodos de democracia, esta afectación generó mucha resistencia y reclamos, principalmente por parte de los productores y gobiernos provinciales. Estos reclamos no existían de parte de los gobiernos provinciales cuando eran éstos los que afectaban a otros fines los recursos. En 1981, la Nación afecta el 28% del FET a cubrir el déficit presupuestario del ejercicio. En 1982 afecta el 21 % y aumenta del 70 % al 75 % el impuesto interno a los cigarrillos. En 1983, condona las deudas que los productores y las cooperativas mantenían con el FET y cambia la distribución del FET para el tabaco mezcla, que deja de ser considerado oscuro y se toma en cuenta la proporción de tabaco rubio y negro en el mismo. Esto beneficia a las provincias del NOA y perjudica a las del NEA, generando otro frente conflictivo en torno a la cuestión tabacalera.

Las disputas entre el Estado y la sociedad por los recursos generados por el sector tabacalero no fueron menores. Los impuestos internos pagados sobre el precio de venta del cigarrillo generaron en 1979 ingresos fiscales superiores a los 1.000 millones de dólares. Este valor significó el 7,8 % de los tributos nacionales y el 0,89 % del PBI para ese año. En 1984, las empresas tabacaleras deciden no acopiar, en protesta por el control del precio de los cigarrillos, sólo lo hacen las cooperativas. Ante esta situación, la Nación reduce del 75 % al 72 % el impuesto interno a los cigarrillos. En Febrero de 1985, termina aumentando en un 10 % el precio de los cigarrillos. En Marzo reduce del 31 % al 15 % las retenciones a las exportaciones de tabaco y en Mayo al 9 %. Esto pone en evidencia el poder de las empresas tabacaleras para sacar ventajas de la cuestión tabacalera.

La expansión del negocio tabacalero en el mundo y la configuración oligopólica del mercado interno moviliza a otros actores a incorporarse al complejo agroindustrial tabacalero argentino. Hasta 1976 se habían creado solamente dos cooperativas tabacaleras, una en Jujuy y la otra en Salta. Ante la necesidad de limitar la expansión de las empresas tabacaleras, respondiendo al reclamo de los productores y de los

---

<sup>41</sup> Reises, Juana (1989) *Evolución histórica de los ingresos y egresos del FET en el período 1970-1988*, Secretaría de Agricultura,

gobiernos provinciales y ante la necesidad de colocar en el mercado internacional los excedentes de producción y la disponibilidad de recursos del FET, se crean otras cooperativas tabacaleras, en Tucumán, Corrientes, Misiones y Chaco. A fines de la década de 1980, aparecen los *dealers*, intermediarios internacionales que compran tabaco a los productores y a las cooperativas para colocarlo en el mercado internacional.

### **V.3. Globalización (1989-2012)**

A partir de 1989 se profundiza la aplicación del *modelo monetarista neoliberal de ajuste estructural*. Este régimen de acumulación comienza a aplicarse en Argentina a mediados de la década de 1970. La profundización del modelo implica poner en marcha políticas públicas de desregulación y apertura de la economía, privatización de empresas públicas y reformas del Estado. Esto implica a su vez un proceso de desregulación de la actividad tabacalera, una nueva fase de expansión y una nueva configuración de la cuestión tabacalera.

En 1991, por los decretos 2284 y 2488, se desregula totalmente la actividad tabacalera y se desafecta el FET. El impuesto interno a los cigarrillos se reduce del 72% al 64%. Las cooperativas pierden capacidad de apoyo técnico y financiero a los productores. Los *dealers* subordinan a las cooperativas endeudadas. Las corporaciones tabacaleras aumentan su poder y los productores se debilitan y pierden presencia en el complejo agroindustrial tabacalero. Las exportaciones se contraen y se reduce el precio de acopio del tabaco. La crisis moviliza a los productores con fuertes protestas, tractorazos y cortes de ruta. A ello se suma la presión de los gobiernos provinciales. En este contexto, a fines de 1993 se restituye el FET, pero se mantiene la desregulación de los precios, los volúmenes y la tipificación establecida por el decreto 2488.

Las provincias productoras se especializan por variedad de tabaco: Jujuy y Salta en Virginia; Misiones, Tucumán y Catamarca en Burley; Corrientes en Criollo Correntino y Chaco en Virginia y Criollo Correntino. Para Misiones, es un cambio profundo dejar de producir tabaco oscuro Criollo Misionero y pasar a producir los tabacos rubios Burley y Virginia. También para Salta, dejar de producir tabaco rubio Criollo Salteño y concentrarse en el Virginia, al igual que para Catamarca abandonar el Criollo Salteño y dedicarse al Burley. Estos cambios no fueron voluntarios ni espontáneos, sino que sobrevinieron de profundas crisis de reestructuración del sector generadas por la nueva

configuración del complejo agroindustrial tabacalero transnacional y el proceso de globalización.

El problema del precio sigue siendo el eje de la cuestión tabacalera. Para las empresas tabacaleras, el precio incide en los costos de producción, en el excedente económico y en el proceso de acumulación de capital. Para el Estado, tiene implicancia en los recursos fiscales. Para los productores, por los ingresos que genera la actividad tabacalera. El precio que se paga o se recibe es determinante como mecanismo de redistribución del ingreso.

El precio que reciben los productores tabacaleros en Argentina, desde 1967 en adelante, se integra con dos componentes: a) el precio que pagan los acopiadores y b) el importe que proviene del FET. El precio de acopio se establece para cada campaña, antes del inicio del acopio. Surge de negociaciones, generalmente arduas y conflictivas, que se llevan a cabo entre las organizaciones que representan a los productores, las cooperativas, las empresas y el Estado, que en esta cuestión juega un papel clave como actor, ya que dispone de recursos que el resto no posee. El comienzo del acopio de tabaco es el de mayor tensión social en el complejo agroindustrial tabacalero, porque la puja por el precio y la clasificación del tabaco influye en la distribución de la riqueza generada por el sector. Los importes que provienen del FET son distribuidos en forma proporcional al volumen de producción. La masa de fondos del FET depende del precio de los cigarrillos, cuya producción en el país depende de dos grandes corporaciones transnacionales: Massalín Particulares y Nobleza Piccardo.

El precio de acopio y el FET, son los indicadores básicos para analizar el costo de la materia prima de las empresas, el subsidio que pagan los fumadores y el ingreso que reciben los productores. La importancia del FET como componente del ingreso de los productores es indudable. En la segunda mitad de la década de 1980 el FET pagado a los productores es 62 % menor que el importe que se pagaba en la primera mitad de la década de 1970. Podría atribuirse esta disminución al proceso hiperinflacionario de fines de la década de 1980, pero también podría atribuirse a las diferencias políticas e ideológicas entre los dos gobiernos democráticos vigentes en esos períodos. Esto también se da con el precio de acopio y con el precio total que reciben los productores, cuya disminución es similar entre los mismos períodos.

En lo que respecta al precio de acopio, el *valor máximo* pagado a los productores no se ubica en la primera mitad de la década de 1970, como ocurre con el FET, sino en la segunda mitad de la década de 1960. ¿Qué significa esto? Antes de la vigencia del FET,

el precio que recibían los productores solamente lo pagaban los acopiadores. El precio de acopio era el precio total que recibía cada productor por el tabaco entregado. Con el FET, los acopiadores ven la oportunidad de reducir el precio que deben pagar por la compra de tabaco. Para los tabacos virginia y burley, esta reducción fue del 66 % entre la segunda mitad de la década de 1970 y la segunda mitad de la década de 1980.

Este proceso lo podemos ver mejor con algunos números muy sencillos. Si una empresa pagaba \$ 1 el kg de tabaco comprado a los productores antes del FET, cuando éste se pone en vigencia en 1967, comienza a pagar \$ 0,60 ya que los restantes \$ 0,40 los paga el Estado recaudando el FET. Obviamente, el productor no mejora su ingreso, que sigue siendo el mismo. La que mejora sus costos es la empresa, porque paga menos por la materia prima. El FET en realidad era un subsidio a las empresas extranjeras que en 1966 monopolizan el negocio tabacalero en Argentina. Pero aquí no termina el proceso, sino que luego la empresa decide disminuir en un 66 % lo que paga a los productores y, por lo tanto, les paga \$ 0,204 por kg. La conclusión es la siguiente: *Las corporaciones transnacionales pagan a los productores tabacaleros en la década de 1990 un precio de acopio 80% menor que dos décadas atrás.* La eficiencia que soñaba Krieger Vasena se hace realidad.

### **Reflexiones finales**

Hicimos un largo recorrido histórico analizando la configuración de la cuestión tabacalera en Argentina y las características de las políticas públicas aplicadas en torno a la misma. Hemos visto en escena distintos tipos de regímenes de acumulación, de regímenes políticos, de ideologías, de relaciones de poder, de intereses y recursos puestos en juego, de instituciones y de reglas de funcionamiento. En todo este largo proceso histórico, el Estado ha dejado sus huellas, de presencia o de ausencia, de acción u omisión. No fue un proceso natural ni espontáneo, carente de sentido o direccionalidad. Por el contrario, las políticas públicas constituyeron el marco institucional de relación del Estado con la sociedad.

No hay una situación de externalidad de las políticas públicas en este proceso, sino de involucramiento en el mismo. Ya en sus mismos inicios, la actividad tabacalera en Argentina se vincula a la colonización española, es decir, al expansionismo europeo en América, con toda su carga de intencionalidad política, ideológica, económica y cultural. Hubo una agenda europea de construcción de un orden colonial en América, no es que unos navegantes aventureros “descubren” estas tierras por casualidad. Hubo en Argentina un proceso libertario a partir del cual se instala un proyecto político que decide poblar estas tierras con inmigrantes europeos y



reemplazar el viejo orden colonial por un nuevo orden moderno y liberal, en el cual se inscribe la mutación de antiguas prácticas culturales tabacaleras en actividades económicas devenidas en mercancías, sujetas al mercado, a las empresas y al ojo recaudador del Estado.

Las políticas públicas fueron un factor decisivo para la formación y la expansión de la agroindustria tabacalera en Argentina, primero como poderosa burguesía nacional y luego como complejo agroindustrial transnacional. Estas mismas políticas promovieron la creación y el desarrollo de las cooperativas tabacaleras y estimularon con créditos y diversas medidas de apoyo la modernización tecnológica de las unidades familiares y, sobre todo, de las empresas vinculadas a la producción del tabaco. También fueron determinantes en la distribución de los recursos generados por el negocio tabacalero, en la regulación y desregulación de la actividad y en la construcción del entramado de relaciones sociales que profundizaron la desigualdad social. El gran crecimiento y expansión del negocio tabacalero en Argentina no hubiera sido posible sin la participación del Estado.

## **Bibliografía**

- Aglietta, Michel (1982) *Regulación y crisis del capitalismo, Siglo XXI*, México.
- Baldassarre, Juan F. (1913) *El tabaco, sus condiciones económicas y culturales*, Dirección General de Agricultura y Defensa Agrícola de la Nación, Buenos Aires.
- Barsky, Osvaldo (1993) *La evolución de las políticas agrarias en Argentina*, en Bonaudo, Marta y Pucciarelli, Alfredo (comp.) *La problemática agraria: nuevas aproximaciones*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Bertoni, Leandro y Grass, Carla (1994) *El complejo agroindustrial tabacalero en la desregulación: actores, negociaciones y conflictos*, en Martínez de Ibarreña, M. y otros: *Estudios agroindustriales*, CEAL, Buenos Aires.
- Carretón, Manuel Antonio (1995) *Hacia una nueva era política*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Díaz, Cristina (1997) *El ciclo de las políticas públicas locales: Notas para su abordaje y reconstrucción*, Universidad Nacional de Rosario.
- Fernández de Ullivarri, Darío (1990) *El cultivo de tabacos claros*, INTA, Salta.
- Ferrer, Aldo (1962) *La economía argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Gelodi, Alfredo (1926) *Misiones. Sus cultivos de yerba mate y tabaco*, Anales de la Sociedad Científica Argentina, Buenos Aires.
- Gobierno del Territorio Nacional de Misiones (1944) *Memoria del Primer Congreso Nacional de Tabaco*, Posadas.

Krieger Vasena, Adlabert (1998) *El programa económico argentino 1967/69*, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Buenos Aires.

Kühn, Thomas (1962) *Estructura de las revoluciones científicas*, Fondo de Cultura Económico, México.

Medellín Tórres, Pedro (1997) *Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de políticas públicas en países de baja autonomía gubernativa*, Reforma y Democracia N° 8, CLAD, Caracas.

Provasi, Antonio (1975) *Comercialización de tabaco criollo misionero 1962-1974*, INTA, Centro Regional Cerro Azul.

Rapoport, Mario (2000) *Historia económica, política y social de la Argentina 1880-2000*, Macchi, Buenos Aires.

Reises, Juana (1989) *Evolución histórica de los ingresos y egresos del FET en el período 1970-1988*, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Buenos Aires.

Saldías, Adolfo (1973) *Historia de la confederación argentina. Rosas y su época*, Ediciones Clío, Buenos Aires.

Sonzogni, Cristina M. (1983) *Evolución de la actividad tabacalera en Corrientes y en Misiones 1870-1940*, Instituto de Investigaciones Geohistóricas, Corrientes.

Subirats, Joan (1989) *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, INAP, Madrid.

Teubal, Miguel (1994) *Cambios en el modelo socioeconómico: problemas de incluidos y excluidos*, en Giarracca, Norma (comp.) *Acciones colectivas y organización cooperativa. Reflexiones y estudios de caso*, CEAL, Buenos Aires.

Vercesi, Alberto (2001) *Influencias doctrinarias en la política económica de la revolución argentina 1967-1970*, Asociación Argentina de Economía Política, Buenos Aires.

### Documento de trabajo Anexo N° 2

**El Territorio. Miércoles 20 Abril de 2011**

Opinión

## **Planes sociales, celulares y raídos: el trabajo ¿es "clavo"?**

La reciente Resolución 011/2011 de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario que establece condiciones mínimas de vida, alojamiento y labor para trabajadores agrarios temporarios de todo el país (B.O. 11/04/11), provocó en la Provincia de Misiones

expresiones que van desde el sarcasmo más cruel a ofuscaciones en toda la gama de enfados posibles. Muy pocas voces aplaudieron la medida, que más allá de nuestra histórica y tristemente célebre "tradición cultural" de más de un siglo de mensúes expoliados en la cosecha de la yerba mate, tiene el mérito de poner en blanco sobre negro las condiciones de trabajo básicas a las que debe aspirar la actividad productiva rural en general y la yerbatera en particular.

La Resolución CNTA instaló un deber ser que no parece ningún delirio entrando a la segunda década del siglo XXI: garantizar agua potable, servicios higiénicos y de habitación según sexo y cantidad de trabajadores, condiciones adecuadas de traslado y alojamiento, posibilidades de comunicación, energía eléctrica, heladera, cocina y comedor.

Convengamos que las exigencias del mercado mundial en cuanto a certificaciones de calidad, medioambientales y sociales, hizo posible que rápidamente avanzara hacia ese estado de cosas "inalcanzables" para los yerbateros, otra actividad que se desarrollaba a principios del siglo XX en idénticas o peores condiciones: el obraje y sus cuadrillas de obreros forestales.

¿Qué es de difícil cumplimiento? ¿Qué es una legislación pensada para grandes empresas capitalizadas y no para productores minifundistas? No cabe duda. Pero convengamos que la situación de explotación a que se ven sometidos los pequeños productores no alcanza para justificar desde ningún lugar lo que se ha dado en llamar "trabajo esclavo".

Porque en nada se modificó esa situación a fines de los 80 cuando el precio de la yerba construía fortunas de la noche a la mañana.

La trágica saga de los cosecheros de yerba mate se remonta a los primeros tiempos de la conquista española de los pueblos guaraníes (Ruiz de Montoya, 1639), siempre vinculada a la expansión comercial del producto. Trescientos años más tarde, las crónicas sobre las condiciones de trabajo de los "mensúes" nos hablan de que lo único que cambió desde entonces fue el látigo de la esclavitud por el acicate de la extrema miseria de los trabajadores en los albores capitalistas (Barret 1910, Niklison 1914, Naboulet 1917, Di Giovanni 1927, Varela 1943).

Los estudios y reportes existentes del período de regulación yerbatera y consolidación del cultivo, no hacen más que confirmar las condiciones de explotación en que se sustentó la epopeya del "oro verde" (Walsh 1966, Flood 1972).

La "fiebre" desreguladora de fin de milenio deterioró aun más esas condiciones, dando lugar a un proceso de "urbanización" precaria de los tareferos -por la expulsión rural más que por nuevas oportunidades de trabajo-.

Este hecho posibilitó instancias inéditas de organización y reclamo en su calidad de trabajadores desocupados (Rau 2004, Ortiz 2009).

Y también provocó su "visibilización" desde el poder público como grupo social identificable y con necesidades/especificidades propias (Inym 2002, Ministerio del Agro y

la Producción 2006, Ministerio de Trabajo de la Nación 2008, Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones 2008). En septiembre de 2008, la legislatura misionera aprobó la Ley N° 4450, creando el Registro Único de Tareferos de la Provincia de Misiones, con la finalidad de "elaborar, desarrollar y destinar programas sociales" que permitan generar mejores condiciones de vida para estos trabajadores y su grupo familiar. En los fundamentos expresa: "Y cuando se piensa en un tarefero llega a nuestra memoria un trabajador marginal y no lo es precisamente por el oficio, ya que la cosecha no es más que una técnica de poda, lo que lo hace marginal es en las condiciones que desarrolla su trabajo y en las condiciones en que se desenvuelve el grupo familiar".

Esta Ley se constituyó así en la primera normativa que reconoce explícitamente la marginalidad y la exclusión de estos trabajadores, con el objetivo expreso de producir intervenciones y políticas gubernamentales de contención y promoción. Desde noviembre de 2010, el Registro previsto en la Ley lo viene realizando la Universidad Nacional de Misiones, en el marco de un acuerdo de cooperación con el Poder Ejecutivo provincial.

Para un volumen de 825 millones de kilos de hoja verde anual, en 6 meses de cosecha, trabajando 20 días al mes y a un promedio de 400 kilos diarios por cosechero, se requiere un contingente de algo más de 17 mil trabajadores. Hace año y medio, en una nota en este mismo diario (El eslabón ¿perdido?: los mensúes del siglo XXI. 21/09/2009), hablábamos de la realidad terrible que resulta de las condiciones de vida y de trabajo de estos obreros rurales temporarios.

Decíamos entonces: "De acuerdo a la base de datos del Ministerio de Trabajo de la Nación que organizó la puesta en práctica de un subsidio de desempleo para el período interzafra el año pasado, los cosecheros de yerba mate registrados (Anses, Renatre) están en el orden de los 6 mil (vinculados a cuadrillas estables de establecimientos importantes o incorporados a la plantilla de personal transitorio de contratistas legalmente constituidos).

Los 11 mil restantes están invisibilizados: no tienen cobertura social, ni fondo de desempleo, ni jubilación, ni convenio colectivo ni seguro por riesgos de trabajo.

**Javier Gortari**

Rector UNaM - 1ª parte

### Documento de trabajo Anexo N° 3

## **El Territorio. Jueves 21 Abril de 2011**

Opinión

### **Planes sociales, celulares y raídos: el trabajo ¿es "clavo"?**

Escribíamos el 21 de septiembre del 2009 en "El Territorio" que "Estos trabajadores tareferos se reclutan en asentamientos periféricos de los centros poblacionales del interior: Jardín América, Montecarlo, Andresito, Oberá, San Vicente, Aristóbulo del Valle. Son convocados por un patrón contratista, que intermedia entre el secadero de yerba y

el dueño del yerbal, haciéndose cargo de la cosecha, del personal contratado -traslado, herramientas, comida y campamento- y del flete desde la chacra al establecimiento de secanza.

“Reciben \$0,10 por kilo de hoja verde. Eso hace un promedio diario de \$40 y un ingreso mensual de \$800 por trabajador (suponiendo que trabaje efectivamente los 20 días por mes y en yerbales donde se logra cosechar un promedio de 400 kilos diarios). El capital les extrae plusvalía por dos vías: pagándoles sueldos de hambre y en condiciones de trabajo deplorables durante el tiempo de cosecha, y desentendiéndose de su supervivencia el resto del año. Algunas de tales condiciones son: 65% de trabajadores en negro, 70% sin cobertura de salud y 60% no tiene la escuela primaria terminada. Solo el 25% son propietarios de la vivienda en que residen. La mayoría de las casas de los tareferos registrados por el Ministerio del Agro y la Producción son de madera, más del 50% con techos de cartón y el 60% con pisos de tabla o de tierra. El 60% no tiene acceso a red pública de agua en su vivienda y el 40% tampoco está conectado a la red de energía eléctrica. Hay un promedio de 3 convivientes por tarefero y más del 70% registran más de 1 persona por cama (Flood, 1972).

“El valor de esa sobreexplotación se puede medir sencillamente calculando cuánto costaría convencer a un empleado de comercio, o del Estado o a un obrero de la construcción, para dejar su trabajo actual y se dediquen por seis meses a cosechar yerba mate recorriendo de extremo a extremo el bucólico paisaje provincial en la caja de un camión, sabiendo que con la plata que ganen tienen que vivir él y su familia todo el año, sin obra social ni previsión jubilatoria.” Al respecto, el informe INDEC de fines de 2009 sobre salarios privados promedio en las diferentes jurisdicciones provinciales del país, señalaba que en Misiones, aun siendo de los más bajos, es del orden de los \$2.000 mensuales. Y esa explotación es posible por dos factores que se reproducen a sí mismos: la baja calificación de la mano de obra utilizada y -por esa razón- las dificultades de encontrar empleo en otras ocupaciones. Toda situación crítica -y ésta lo es, como lo es la problemática socioeconómica yerbatera de la pequeña producción-, conlleva oportunidades y la opción de ver el vaso medio lleno.

Existen desarrollos para tecnificar la cosecha de yerba y se están perfeccionando (tijeras electrónicas, carros de arrastre, guinches de carga). Es de esperar un laudo razonable para el precio de la hoja verde desde el Gobierno Nacional. Un diputado nacional por Misiones presentó en el Congreso una propuesta que apunta a mejorar el funcionamiento del INYM en cuanto a su función fiscalizadora y reguladora. Hay avances en lo que hace a la operatoria de warrants y financiamiento de cosecha para las cooperativas, que posibilita defender mejor el precio establecido (una suerte de Mercado Consignatario agiornado). Se dieron las primeras conversaciones y jornadas técnicas para avanzar en un Plan Estratégico para el sector. La Asignación Universal por Hijo a la vez que le proporciona un ingreso mínimo a la familia tarefera, estimula la asistencia escolar y la atención sanitaria de los niños. La organización sindical de tareferos ha ganado en densidad y presencia. A mediados del año se podrá contar con un avance significativo del Registro Provincial de Tareferos. El mes que viene se realiza el 5º Congreso Suramericano de la Yerba Mate en la ciudad de Posadas, con importantes trabajos de investigación y desarrollo. El INTA Misiones y la UNaM comienzan en junio la Maestría en Desarrollo Rural, en la que se estudiarán e investigarán problemáticas específicas de nuestra región. Han crecido el consumo interno y la exportación de yerba mate. Los indicadores de evolución de empleo y actividad en la Nación y la Provincia siguen siendo positivos. Y el 2011 ha sido declarado el Año del Trabajo Decente, la Salud y la Seguridad de los Trabajadores por el Poder Ejecutivo Nacional

(Decreto N° 75/11). Todas señales de que la preocupación y la ocupación por estos temas, ha trascendido lo estrictamente sectorial. Y eso es sin duda una gran oportunidad a aprovechar, cada quien desde donde le toque y aspirando a una visión colectiva que coloque definitivamente a la Yerba Mate en un espacio de dignidad laboral, identidad cultural, respeto al medio ambiente, alimento saludable y prosperidad regional.

**Javier Gortari**

Rector UNaM - 2ª Parte

Documento de trabajo Anexo N° 4

*(Ponencia al V Congreso Sudamericano de la Yerba Mate. INYM, INTA, UNaM. Posadas, 5 y 6 de mayo, 2011)*

**EL INSTITUTO NACIONAL DE LA YERBA MATE (INYM) Y LA DISPUTA  
DISTRIBUTIVA EN EL SECTOR YERBATERO.**

**Mg. Javier Gortari**

Universidad Nacional de Misiones.- Campus Universitario, Km.7 Villa Lanús, Posadas.  
E.mail: javier\_gortari@hotmail.com

**Resumen**

En las primeras ocho décadas del siglo pasado, la producción de yerba mate asociada a la política pública reguladora, fue la actividad económica más dinámica de Misiones. La crisis de sobre oferta provocada por la desregulación de 1991, devino en conflicto social y eclosionó con el tractorazo del 2001. La propia crisis incubó una nueva propuesta regulatoria, que el Congreso Nacional aprobó en el año 2002, dando origen al INYM.

Aquí se analiza el nuevo escenario socioeconómico sectorial que su funcionamiento produjo, en tanto espacio político institucional donde el Estado y actores sociales en pugna articulan y disputan la toma de decisiones que reglamentan la actividad y que tienen incidencia directa sobre el campo económico estructurado alrededor del mercado de la materia prima, la distribución del ingreso que ese mercado determina y el impacto en las condiciones de vida de miles de productores y obreros rurales que esa distribución genera.

**Palabras clave:** Economía Regional. Distribución del Ingreso.

**THE INYM – NATIONAL ORGANIZATION FOR THE MANAGEMENT OF YERBA MATE  
RELATED POLITICS – AND THE DISPUTE REGARDING DISTRIBUTION IN THE  
YERBA MATE SECTOR**

**Abstract**

In the first eight decades of last century, the production of yerba mate associated with the regulatory public policy, was the most dynamic economic activity in Misiones. The crisis of overproduction caused by the de-regulation in 1991, brought about social conflict which reached its climax by means of a public protest of rural producers called “el tractorazo” in 2001. The crisis itself generated a new regulatory proposal which was passed as a law by the National Congress in the year 2002, thus giving rise to the INYM. In this work, the new sectorial socio-economic scenario resulting from the operating of INYM is analyzed, being INYM considered as a political / institutional space where the (Provincials/National) State, and social actors in conflict make up and fight for the taking of decisions which set the rules regarding the activity; and which have a direct influence upon the economic field organized around the market of raw material, the distribution of

income determined by such market and the impact on living conditions for thousands of producers and rural workers affected by this distribution.

**Key Words:** Regional Economy - Income Distribution

### **Introducción**

La provincia de Misiones tiene un millón de habitantes: el 30% es población rural. De las 28 mil explotaciones agropecuarias registradas por el Censo 2002, el 60% son yerbateras, diseminadas por todo el territorio provincial. Cerca del 80% de éstas, son explotaciones no mayores de 10 hectáreas con características de minifundio y agricultura familiar. Suman entre 15 a 20 mil también los trabajadores que se movilizan año a año para la cosecha de yerba, que sigue siendo manual por las dificultades técnicas para su mecanización. De las 700 mil hectáreas implantadas en la provincia con forestación y producción agrícola, cerca de 200.000 están plantadas con Yerba. La producción industrial yerbatera es la tercera en importancia económica en Misiones, después de la construcción y la foresto industria. Y aunque existen algo más de 200 establecimientos que realizan el proceso industrial de secanza y alrededor de 100 molinos que terminan y empacan el producto, la comercialización final de la Yerba Mate está oligopolizada en 12 empresas que se distribuyen alrededor del 90% del mercado, y de éstas, las 5 más grandes concentran más del 50% de las ventas. (SAGPyA 2001)

Por los requerimientos de suelo y clima, el cultivo está limitado en el país a la provincia de Misiones (90%) y al norte de Corrientes (10%). La producción mundial es del orden de las 500 mil toneladas anuales y está circunscripta a esa región argentina, al sur de Brasil y a Paraguay. Argentina es el principal productor del mundo. Es además el mayor consumidor: unas 250 mil toneladas/año (el 85% de la producción nacional va a ese mercado interno). El resto se exporta a países vecinos, al interesante mercado de ultramar de Medio Oriente (Siria y Líbano) y ventas menores dispersas al resto del mundo. (Gortari 2007a)

Tanto por el nivel de productividad alcanzado en nuestro país como por la fidelización del consumidor al “tipo” de yerba argentino (estacionada y con palos), la producción brasileña o paraguaya no compite con la interna. Tampoco resultan buenos sustitutos del mate, por hábitos de consumo y niveles de precio, otras infusiones estimulantes como el té o el café. (Las Marías, 1986)

Se trata entonces de una producción agroecológicamente circunscripta a la región noreste del territorio, cuyo principal destino comercial es el mercado interno, sin sustitutos de relevancia ni competencia externa. En términos técnicos –y con la relatividad que el concepto conlleva- podemos hablar de un mercado cautivo, que se expande al ritmo del crecimiento vegetativo de la población argentina.

Existe una profunda diferenciación social entre los actores que integran la cadena productiva. De un lado alrededor de 15 mil pequeños productores y otros tantos peones rurales que realizan la producción primaria, con niveles altos de vulnerabilidad social en términos de ingreso, condiciones de vivienda, educación, salud, seguridad social y precariedad laboral (Rau 2007). Del otro, una docena de empresas industriales y comerciales que concentran la distribución final del producto hacia los canales mayoristas y minoristas.

Después de 55 años de regulación (1936-1991) que llevó a Argentina a convertirse en el primer productor y exportador mundial, sobrevino la decisión de desregular (1991-2001). Esto generó una crisis de sobreproducción con la consiguiente caída en los precios de la materia prima y profundización del proceso de concentración en la esfera industrial y comercial (Gortari 2001). La protesta social propició que en pleno 2001 legisladores misioneros promovieran en el Congreso Nacional un proyecto para volver a intervenir en la economía yerbatera: casi un despropósito de época. En el marco del colapso del modelo neoliberal, se promulgó en 2002 la ley de creación del Instituto Nacional de la Yerba Mate INYM.

Su función primordial desde entonces fue elevar el precio de la materia prima. Pasados 6 años de funcionamiento, la propia naturaleza del INYM en términos de representación política, mostró sus límites en cuanto a las posibilidades de intervención pública exitosa sin profundizar el esquema regulatorio. Durante la segunda mitad del año 2007 se produjeron nuevas movilizaciones reclamando por el sistemático incumplimiento de los precios establecidos por el INYM y se presentó al Congreso Nacional la propuesta de creación de un Mercado Consignatario a efectos de garantizar que esos precios sean realmente un valor de referencia. Después de muchas idas y venidas legislativas, se aprobó a fines de 2009 y esta en proceso de reglamentación. Lo que está en disputa es la distribución de la “renta” regional yerbatera: un negocio que mueve en el país unos 500 millones de dólares anuales.

### ***Entre el modelo concentrador y la (in) decisión distributiva***

Transcurridos 6 años de funcionamiento y ante las dificultades para delinear estrategias consensuadas para el sector, surgen algunos interrogantes en torno al futuro del INYM, cuando no definitivos “descreimientos”.

Decíamos en junio de 2007: “El INYM fue un gran avance: llevó el precio de \$0,04 a \$0,48 en 5 años. El exceso de producción hace que ese precio no se pueda sostener, aun cuando el INTA y el propio INYM han calculado costos reales de producción del orden de los \$0,70. (...)”

“Si se pretende que la producción y la tarea de yerba mate sean actividades laboralmente dignas, es necesario hacer que la oferta se adecue a la demanda real. La propia ley del INYM prevé entre sus facultades la posibilidad de limitar la producción y cupificar las plantaciones. Sólo tomando medidas en ese sentido es que podrá funcionar el Mercado Consignatario como un mecanismo de precio de referencia garantizado desde el Estado.” (Gortari, 2007 b)

Desde mediados de 2007 y hasta hoy, la Asociación de Productores Agropecuarios de Misiones (APAM), viene planteando que los industriales burlan la ley y no respetan los precios fijados por el INYM. Hasta la fecha todo sigue igual. (Gortari 2008). Los trabajadores rurales junto a los pequeños productores yerbateros, tealeros y tabacaleros, son el “campo” misionero: un 30% del millón de habitantes que puebla la Provincia de Misiones. Un territorio donde el 25% de la superficie agropecuaria censada (2.200.000 has.) está concentrada en 19 explotaciones con superficies promedios del orden de las 30 mil hectáreas. En tanto que de las 28.000 explotaciones registradas por el CNA 2002, el 96% son chacras de menos de 40 hectáreas promedio que no alcanzan a sumar entre todas ni siquiera la mitad (46%) del total de la superficie censada.

En un artículo de Realidad Económica N° 232 de diciembre 2007 –cuya versión preliminar presentamos como ponencia al 4º Congreso Sudamericano de la Yerba Mate (Posadas, nov.2006)- apuntamos a rescatar impacto positivo del funcionamiento del INYM en lo que fue la recuperación de precios de la materia prima, durante los primeros años de su funcionamiento. Sobre la base de lo expresado en ese artículo, en julio de 2008 se generó - a través del Suplemento “Cash” del diario Página 12- una polémica sobre las dificultades actuales del INYM, que ya avizorábamos en aquel trabajo del año 2006. Advertíamos entonces:

“Si bien el precio que fija cada seis meses para la materia prima pretende considerar la cobertura de los costos de producción promedios, está claro que éstos dependen de las condiciones de productividad de las diferentes plantaciones. De acuerdo al Relevamiento Satelital de 2001 (*Ministerio del Agro y la Producción 2002*), de las 196 mil hectáreas plantadas con yerba mate (90% en Misiones y 10% en Corrientes), las plantaciones de alta densidad (más de 1.800 plantas/ha.) sumaban 71 mil hectáreas, las de media (entre 1.800 y 1.000 plantas/ha.) poco más de 48 mil hectáreas y los yerbales de baja densidad (menos de 1.000 plantas/ha.) ocupaban 77 mil hectáreas. En la medida que las plantaciones de mayor densidad generen una renta diferencial, habrá una tendencia a incrementar esta forma de cultivo y una tendencia –mientras existan tierras disponibles- a



que la oferta crezca más aceleradamente que la demanda. (...) Esto pone al INYM en la decisión de planificar algún tipo de limitación a las plantaciones para poner su ritmo de crecimiento en sintonía con el crecimiento de la demanda. También pone en debate el precio a fijar para la materia prima, en virtud de cuáles costos –productividades- se toman como referencia.”

Un trabajo del director del INYM por el sector industrial (*Montechiesi 2008*), en base a datos del Instituto, establece la siguiente diferenciación social de productores:

#### PRODUCCION DE YERBA MATE. Total país. Año 2007

Tamaño del yerbal	Cantidad de productores	Superficie total (has.)	Rendimiento kg/has.	Producción (kilos)
Hasta 10 has.	13.273 (77%)	75.080 (38%)	4.380	329.000.000 (31%)
10,1- 50 has.	3.520 (21%)	73.100 (38%)	5.250	384.000.000 (38%)
+ de 50. has.	335 (2%)	47.740 (24%)	6.560	313.000.000 (31%)
TOTAL	17.128 (100%)	195.920 (100%)	5.240	1.026.000.000 (100%)

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de R. Montechiesi, INYM, 2008.

De acuerdo a fuentes de la APAM, durante la cosecha 2009 se pagaba, en plazos de hasta 120 días, \$33 centavos el kilo de hoja verde (\$30 centavos menos que el valor de \$0,63 establecido por el INYM a principios del año ). Esto supone una transferencia anual del orden de los \$ 250 millones (60 millones de dólares) desde el sector productivo al industrial/comercial. (Cada 10 centavos que se paga de menos el kilo de hoja verde, significan 20 millones de dólares menos que recibe el sector productivo por año)

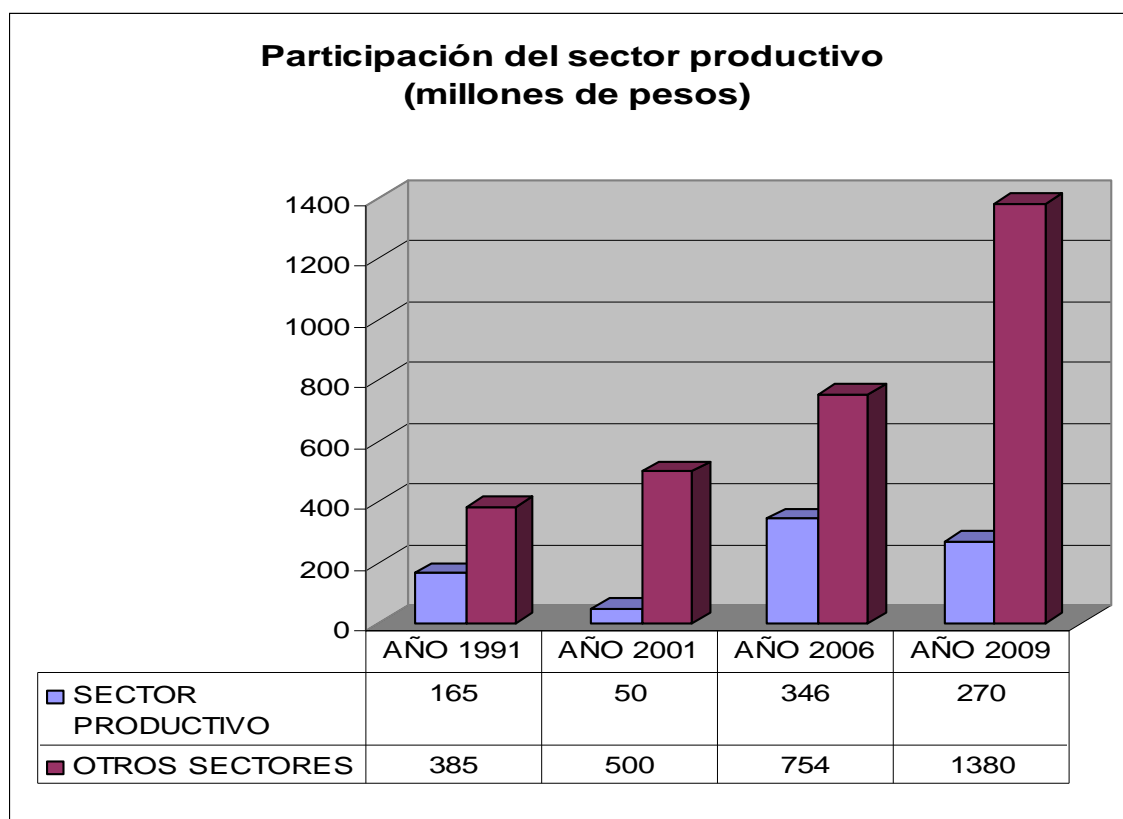
Si a los \$0,33 efectivamente recibidos, se le restan \$0,16 en concepto de costos de cosecha y flete a secadero, le quedaron netos al productor \$0,17 por kilo de hoja verde.

Para el productor del estrato de hasta 10 hectáreas, esto equivalía a un ingreso anual promedio (5,7 has y 4.400 kilos por ha.) del orden de los \$4.200, equivalentes a \$350 mensuales. Este estrato suma casi el 80% de los productores de yerba mate, cerca del 40 % de la superficie plantada y algo más del 30% de la producción.

En el otro extremo, un productor del estrato de más de 50 has.(142 has y 6.500 kilos por ha.) obtenía un ingreso anual promedio de \$157.000, equivalentes a \$13.000 mensuales. El 2% de los productores ocupa este estrato, que representa también el 24% de la superficie de yerbales y el 31% de la producción.

Esta diferente realidad dentro del sector productivo, dificulta una acción coordinada y se traslada a la toma de decisiones en el INYM Por un lado una multitud dispersa de pequeños productores sin representación orgánica o gremial. Por el otro, unos pocos grandes productores organizados y asociados o integrados a las grandes industrias, que se benefician de la “renta” diferencial que les genera tener rendimientos promedio de un 50% por encima del primer estrato. Y que en la fase comercial del producto terminado “realizan” la plusvalía derivada de la conjunción bajos precios de la materia prima/bajas remuneraciones al trabajo que la produce. (*Gortari, 2009 a*)

#### DISTRIBUCION DEL INGRESO EN LA ECONOMIA REGIONAL YERBATERA (Argentina)



	Año 1991	Año 2001	Año 2006	Año 2009
% SECT-PRODUCTIVO	<b>30 %</b>	<b>10 %</b>	<b>31 %</b>	<b>16 %</b>
Precio hoja verde (\$ x kg)	<b>0,20</b>	<b>0,06</b>	<b>0,42</b>	<b>0,33</b>
Precio góndola (\$ x kg)	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>6</b>
Precio INYM	<b>No hay</b>	<b>No hay</b>	<b>0,42</b>	<b>0,63</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del INYM, del Ministerio del Agro y Producción de la Provincia de Misiones y de organizaciones de productores. (Se ha estimado una producción anual de 275 millones de kilos de yerba molida, 825 millones de kilos de hoja verde, una relación técnica de producción de 3 kilos de hoja verde por 1 kg de yerba molida).

### **Tareferos: “la vergogna de la civilitá argentina”**

La trágica saga de los cosecheros de yerba mate se remonta a los primeros tiempos de la conquista española de los pueblos guaraníes (*Ruiz de Montoya, 1639*), siempre vinculada a la expansión comercial del producto. Trescientos años más tarde, las crónicas sobre las condiciones de trabajo de los “mensúes” nos hablan de que lo único que cambió desde entonces fue el látigo de la esclavitud por el acicate de la extrema miseria de los trabajadores en los albores capitalistas (*Barret 1910, Niklison 1914, Naboulet 1917, Di Giovanni 1927, Varela 1943*). Los estudios y reportes existentes del período de regulación yerbatera y consolidación del cultivo, no hacen más que confirmar las condiciones de explotación en que se sustentó la epopeya del “oro verde” (*Walsh 1966, Flood 1972*). La “fiebre” desreguladora de fin de milenio deterioró aun más esas condiciones, dando lugar a un proceso de “urbanización” precaria de los tareferos –por la expulsión rural más que por nuevas oportunidades de trabajo-. Este hecho posibilitó instancias inéditas de organización y reclamo en su calidad de trabajadores

desocupados (*Rau 2004, Ortiz 2009*). Y también provocó su “visibilización” desde el poder público como grupo social identificable y con necesidades/especificidades propias (*INYM 2002, Ministerio del Agro y la Producción 2006, Ministerio de Trabajo de la Nación 2008, Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones 2008*).

En septiembre del año pasado, la legislatura misionera aprobó la Ley N° 4450, creando el Registro Único de Tareferos de la Provincia de Misiones, con la finalidad de “elaborar, desarrollar y destinar programas sociales” que permitan generar mejores condiciones de vida para estos trabajadores y su grupo familiar. Para un volumen de 825 millones de kilos de hoja verde anual, en 6 meses de cosecha, trabajando 20 días al mes y a un promedio de 400 kilos diarios por cosechero, se requiere un contingente de algo más de 17.000 trabajadores.

De acuerdo al Ministerio de Trabajo de la Nación que organizó el pago del subsidio interzafra, los tareferos registrados (ANSES, RENATRE) no superan los 6.000. Los 11 mil restantes no tienen cobertura social, ni fondo de desempleo, ni convenio colectivo ni seguro por riesgos de trabajo.

Estos trabajadores se reclutan en asentamientos periféricos de los poblados del interior misionero. Un patrón contratista organiza la cuadrilla, pone el camión para el traslado, les vende herramientas y provisiones, y transporta la yerba cosechada al secadero. El tarefero recibe \$0,10 por kilo de hoja verde: un promedio de \$30 diarios (\$600 mensuales). Eso hace una retribución global para los cosecheros en su conjunto de \$82, 5 millones anuales, equivalentes al 5% del total de ingresos producido por el negocio yerbatero: \$1.650 millones ( \$6 -precio al público- por 275 millones de kilos de yerba molida ).

El capital les extrae plusvalía pagándoles sueldos de hambre en condiciones de trabajo deplorables durante la cosecha, y desentendiéndose de su supervivencia el resto del año. En ese sentido, el relevamiento realizado por el Ministerio del Agro y la Producción (2006) resulta harto elocuentes: 65% de trabajadores en negro, 70% sin cobertura de salud y 60% no terminó la escuela primaria. Sólo el 25% son propietarios de la vivienda en que residen con 4/5 convivientes. La mayoría de las casas son de madera, más del 50% con techos de cartón y el 60% con pisos de tabla o de tierra. El 60% no tiene acceso a red pública de agua y el 40% tampoco tiene luz eléctrica.

El valor de esa sobreexplotación se puede medir sencillamente calculando cuánto costaría “convencer” a un trabajador empleado en el Estado o en la construcción o en el comercio, para que deje su trabajo actual y se dedique por seis meses a cosechar yerba mate recorriendo el bucólico paisaje provincial, sabiendo que con la plata que gane tienen que vivir él y su familia todo el año. (Al respecto, cabe decir que en un informe del INDEC de fines de 2009 sobre salarios privados promedio en las diferentes jurisdicciones provinciales del país, señala que en Misiones, aun siendo de los más bajos, es del orden de los \$2.000 mensuales).

## **Bibliografía**

### **Barret R. (1910)**

*Lo que son los yerbales*. Talleres gráficos El Arte, Montevideo.

### **Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones (2008)**

*Ley N° 4450: Registro Único de Tareferos de la Provincia de Misiones*. Digesto Parlamentario. Posadas

### **Di Giovanni (1927)**

*La vergogna de la civiltá argentina*. Revista Culmine N° 20. Buenos Aires, enero. Traducción y transcripción parcial de la proclama por Eugenio Mañasco, delegado de los mensúes preso en Misiones, en Bayer O.: “Severino Di Giovanni, el idealista de la violencia” Planeta/Booket, Buenos Aires, 2006.

### **Flood C. (1972)**

*Estudio de la mano de obra transitoria en la Provincia de Misiones.* Ministerio de Agricultura y Ganadería. Dirección Nacional de Economía y Sociología Rural. Buenos Aires.

**Gortari J. (2001)**

*Economía política del tractorazo.* Diario El Territorio, Suplemento dominical, Posadas, 17 de junio.

**Gortari J. (2007 a)**

*El Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM) como dispositivo político de economía social: mediación intrasectorial en la distribución del ingreso, empoderamiento del sector productivo y desarrollo local en la región yerbatera.* Realidad Económica N° 232, IADE. Buenos Aires.

**Gortari J. (2007 b)**

*Tractorazo yerbatero II: esta película ya la vimos.* Diario El Territorio, Posadas, 30 de junio. Posadas.

**Gortari J. (2008)**

*Más regulación: productores e industria yerbatera.* Suplemento Económico, Página 12, 6 de julio. Buenos Aires.

**Gortari J. (2009 a)**

*Con cara de mate lavado: el INYM y los dilemas de la política pública en la economía regional yerbatera.* Realidad Económica N° 243. IADE, Buenos Aires.

**Gortari J. (2009 b)**

*El eslabón ¿perdido?: los mensúes del siglo XXI.* Diario El Territorio, Posadas, 21 de septiembre.

**INYM (2007)**

<http://www.inym.org.ar>. Posadas.

**Las Marías S.A. (1986)**

*Imagen del hábito y de marcas entre grupos consumidores y no consumidores.* Informe Final. Estudio Prisma, Buenos Aires.

**Ministerio del Agro y la Producción (2002)**

*Relevamiento Satelital Yerbatero.* Dirección General de Yerba Mate. Posadas.

**Ministerio del Agro y la Producción (2006)**

*Registro Provincial de Tareferos.* Subsecretaría de Reversión y Diversificación. Posadas

**Montechiesi R. (2008)**

*Análisis de situación de los productores de Yerba Mate.* Documento INYM, Posadas.

**Naboulet L. (1917)**

*La justicia en Misiones.* Jean Valjean Editor. Barcelona.

**Ortiz R. (2009)**

*Los tareferos de Montecarlo.* Informe para el Estudio Exploratorio sobre la situación de los Derechos Humanos en Misiones. Convenio UNaM/Secretaría de Derechos Humanos. Posadas.

**Rau V. (2004)**

*Transformaciones en el mercado de fuerza de trabajo y nuevas condiciones para la protesta de los asalariados agrícolas.* En Giarraca N. y Levy B. (comp.): "Ruralidades latinoamericanas. Identidades y luchas sociales." CLACSO. Buenos Aires.

**Rau V. (2007)**

*El mercado de trabajo agrario yerbatero durante el período de desregulación.* En Gortari J. (compilador) "De la tierra sin mal al tractorazo: hacia una economía política de la yerba mate" Editorial Universitaria de Misiones, Posadas.

**Ruiz de Montoya A. (1639)**

*La conquista espiritual del Paraguay.* Imprenta del Reino, Madrid.

**SAGPyA (2001)**

---

*Diagnóstico preliminar de la región yerbatera.* Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. Buenos Aires.

**Varela A. (1943)**

*El río oscuro.* Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.

**Walsh R.(1966)**

*La Argentina ya no toma mate.* Revista Panorama N°43. Buenos Aires.

## Documento de trabajo Anexo N° 5

*(Ponencia a las V Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales y XII Encuentro Nacional de la Red de Economías Regionales en el marco del Plan Fénix. CEUR-CONICET. Universidad Nacional de La Pampa, Facultad de Ciencias Humanas. Santa Rosa, Provincia de La Pampa, 14, 15 y 16 de septiembre de 2011)*

### **Política pública y distribución del ingreso en la economía regional yerbatera.**

**Gortari Javier y Espínola Marta**

Universidad Nacional de Misiones.- Campus Universitario, Km.7,5 Villa Lanús, Posadas.  
E.mail: javier\_gortari@hotmail.com

#### **Introducción<sup>42</sup>**

La provincia de Misiones tiene un millón de habitantes: el 30% es población rural. De las 28 mil explotaciones agropecuarias registradas por el Censo 2002, el 60% son yerbateras, diseminadas por todo el territorio provincial. Cerca del 80% de éstas, son explotaciones no mayores de 10 hectáreas con características de minifundio y agricultura familiar. Suman entre 15 a 20 mil también los trabajadores que se movilizan año a año para la cosecha de yerba, que sigue siendo manual por las dificultades técnicas para su mecanización. De las 700 mil hectáreas implantadas en la provincia con forestación y producción agrícola, cerca de 200.000 están plantadas con Yerba. La producción industrial yerbatera es la tercera en importancia económica en Misiones, después de la construcción y la foresto industria. Y aunque existen algo más de 200 establecimientos que realizan el proceso industrial de secanza y alrededor de 100 molinos que terminan y empacan el producto, la comercialización final de la Yerba Mate está oligopolizada en 12 empresas que se distribuyen alrededor del 90% del mercado, y de éstas, las 5 más grandes concentran más del 50% de las ventas. (SAGPyA 2001)

Por los requerimientos de suelo y clima, el cultivo está limitado en el país a la provincia de Misiones (90%) y al norte de Corrientes (10%). La producción mundial es del orden de las 500 mil toneladas anuales y está circunscripta a esa región argentina, al sur de Brasil y a Paraguay. Argentina es el principal productor del mundo. Es además el mayor consumidor: unas 250 mil toneladas/año (el 85% de la producción nacional va a ese mercado interno). El resto se exporta a países vecinos, al interesante mercado de ultramar de Medio Oriente (Siria y Líbano) y ventas menores dispersas al resto del mundo. (Gortari 2007a)

Tanto por el nivel de productividad alcanzado en nuestro país como por la fidelización del consumidor al “tipo” de yerba argentino (estacionada y con palos), la producción brasileña o paraguaya no compite con la interna. Tampoco resultan buenos sustitutos del mate, por hábitos de consumo y niveles de precio, otras infusiones estimulantes como el té o el café. (Las Marías, 1986)

Se trata entonces de una producción agroecológicamente circunscripta a la región noreste del territorio, cuyo principal destino comercial es el mercado interno, sin sustitutos de relevancia ni competencia externa. En términos técnicos –y con la relatividad que el concepto conlleva- podemos hablar de un mercado cautivo, que se expande al ritmo del crecimiento vegetativo de la población argentina.

Existe una profunda diferenciación social entre los actores que integran la cadena productiva. De un lado alrededor de 15 mil pequeños productores y otros tantos peones

---

<sup>42</sup> La primera parte de este trabajo se presentó en el Vº Congreso Sudamericano de la Yerba Mate: “El Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM) y la disputa distributiva en el sector yerbatero.” INYM, INTA, UNaM. Posadas, mayo 2011.

rurales que realizan la producción primaria, con niveles altos de vulnerabilidad social en términos de ingreso, condiciones de vivienda, educación, salud, seguridad social y precariedad laboral (*Rau 2007*). Del otro, una docena de empresas industriales y comerciales que concentran la distribución final del producto hacia los canales mayoristas y minoristas. .

Después de 55 años de regulación (1936-1991) que llevó a Argentina a convertirse en el primer productor y exportador mundial, sobrevino la decisión de desregular (1991-2001). Esto generó una crisis de sobreproducción con la consiguiente caída en los precios de la materia prima y profundización del proceso de concentración en la esfera industrial y comercial (*Gortari 2001*). La protesta social propició que en pleno 2001 legisladores misioneros promovieran en el Congreso Nacional un proyecto para volver a intervenir en la economía yerbatera: casi un despropósito de época. En el marco del colapso del modelo neoliberal, se promulgó en 2002 la ley de creación del Instituto Nacional de la Yerba Mate INYM.

Su función primordial desde entonces fue elevar el precio de la materia prima. Pasados 6 años de funcionamiento, la propia naturaleza del INYM en términos de representación política, mostró sus límites en cuanto a las posibilidades de intervención pública exitosa sin profundizar el esquema regulatorio. Durante la segunda mitad del año 2007 se produjeron nuevas movilizaciones reclamando por el sistemático incumplimiento de los precios establecidos por el INYM y se presentó al Congreso Nacional la propuesta de creación de un Mercado Consignatario a efectos de garantizar que esos precios sean realmente un valor de referencia. Después de muchas idas y venidas legislativas, se aprobó a fines de 2009 y esta en proceso de reglamentación. Lo que está en disputa es la distribución de la “renta” regional yerbatera: un negocio que mueve en el país unos 500 millones de dólares anuales.

#### ***Entre el modelo concentrador y la (in) decisión distributiva***

Transcurridos casi 8 años de funcionamiento y ante las dificultades para delinear estrategias consensuadas para el sector, surgen algunos interrogantes en torno al futuro del INYM, cuando no definitivos “descreimientos”.

Decíamos en junio de 2007: “El INYM fue un gran avance: llevó el precio de \$0,04 a \$0,48 en 5 años. El exceso de producción hace que ese precio no se pueda sostener, aun cuando el INTA y el propio INYM han calculado costos reales de producción del orden de los \$0,70. (...)”

“Si se pretende que la producción y la tarea de yerba mate sean actividades laboralmente dignas, es necesario hacer que la oferta se adecue a la demanda real. La propia ley del INYM prevé entre sus facultades la posibilidad de limitar la producción y cupificar las plantaciones. Sólo tomando medidas en ese sentido es que podrá funcionar el Mercado Consignatario como un mecanismo de precio de referencia garantizado desde el Estado.” (*Gortari, 2007 b*)

Desde mediados de 2007 y hasta hoy, la Asociación de Productores Agropecuarios de Misiones (APAM), viene planteando que los industriales burlan la ley y no respetan los precios fijados por el INYM. Hasta la fecha todo sigue igual. (*Gortari 2008*). Los trabajadores rurales junto a los pequeños productores yerbateros, tealeros y tabacaleros, son el “campo” misionero: un 30% del millón de habitantes que puebla la Provincia de Misiones. Un territorio donde el 25% de la superficie agropecuaria censada (2.200.000 has.) está concentrada en 19 explotaciones con superficies promedios del orden de las 30 mil hectáreas. En tanto que de las 28.000 explotaciones registradas por el CNA 2002, el 96% son chacras de menos de 40 hectáreas promedio que no alcanzan a sumar entre todas ni siquiera la mitad (46%) del total de la superficie censada.

En un artículo de Realidad Económica N° 232 de diciembre 2007 –cuya versión preliminar presentamos como ponencia al 4º Congreso Sudamericano de la Yerba Mate (Posadas, nov.2006)- apuntamos a rescatar impacto positivo del funcionamiento del INYM en lo que fue la recuperación de precios de la materia prima, durante los primeros

años de su funcionamiento. Sobre la base de lo expresado en ese artículo, en julio de 2008 se generó - a través del Suplemento “Cash” del diario Página 12- una polémica sobre las dificultades actuales del INYM, que ya avizorábamos en aquel trabajo del año 2006. Advertíamos entonces:

“Si bien el precio que fija cada seis meses para la materia prima pretende considerar la cobertura de los costos de producción promedios, está claro que éstos dependen de las condiciones de productividad de las diferentes plantaciones. De acuerdo al Relevamiento Satelital de 2001 (*Ministerio del Agro y la Producción 2002*), de las 196 mil hectáreas plantadas con yerba mate (90% en Misiones y 10% en Corrientes), las plantaciones de alta densidad (más de 1.800 plantas/ha.) sumaban 71 mil hectáreas, las de media (entre 1.800 y 1.000 plantas/ha.) poco más de 48 mil hectáreas y los yerbales de baja densidad (menos de 1.000 plantas/ha.) ocupaban 77 mil hectáreas. En la medida que las plantaciones de mayor densidad generen una renta diferencial, habrá una tendencia a incrementar esta forma de cultivo y una tendencia –mientras existan tierras disponibles- a que la oferta crezca más aceleradamente que la demanda. (...) Esto pone al INYM en la decisión de planificar algún tipo de limitación a las plantaciones para poner su ritmo de crecimiento en sintonía con el crecimiento de la demanda. También pone en debate el precio a fijar para la materia prima, en virtud de cuáles costos –productividades- se toman como referencia.”

Un trabajo del director del INYM por el sector industrial (*Montechiesi 2008*), en base a datos del Instituto, establece la siguiente diferenciación social de productores:

#### PRODUCCION DE YERBA MATE. Total país. Año 2007

Tamaño del yerbal	Cantidad de productores	Superficie total (has.)	Rendimiento kg/has.	Producción (kilos)
Hasta 10 has.	13.273 (77%)	75.080 (38%)	4.380	329.000.000 (31%)
10,1- 50 has.	3.520 (21%)	73.100 (38%)	5.250	384.000.000 (38%)
+ de 50. has.	335 (2%)	47.740 (24%)	6.560	313.000.000 (31%)
TOTAL	17.128 (100%)	195.920 (100%)	5.240	1.026.000.000 (100%)

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de R. Montechiesi, INYM, 2008.

De acuerdo a fuentes de la APAM, durante la cosecha 2009 se pagaba, en plazos de hasta 120 días, \$33 centavos el kilo de hoja verde (\$30 centavos menos que el valor de \$0,63 establecido por el INYM a principios del año). Esto supone una transferencia anual del orden de los \$ 250 millones (60 millones de dólares) desde el sector productivo al industrial/comercial. (Cada 10 centavos que se paga de menos el kilo de hoja verde, significan 20 millones de dólares menos que recibe el sector productivo por año)

Si a los \$0,33 efectivamente recibidos, se le restan \$0,16 en concepto de costos de cosecha y flete a secadero, le quedaron netos al productor \$0,17 por kilo de hoja verde.

Para el productor del estrato de hasta 10 hectáreas, esto equivalía a un ingreso anual promedio (5,7 has y 4.400 kilos por ha.) del orden de los \$4.200, equivalentes a \$350 mensuales. Este estrato suma casi el 80% de los productores de yerba mate, cerca del 40 % de la superficie plantada y algo más del 30% de la producción.

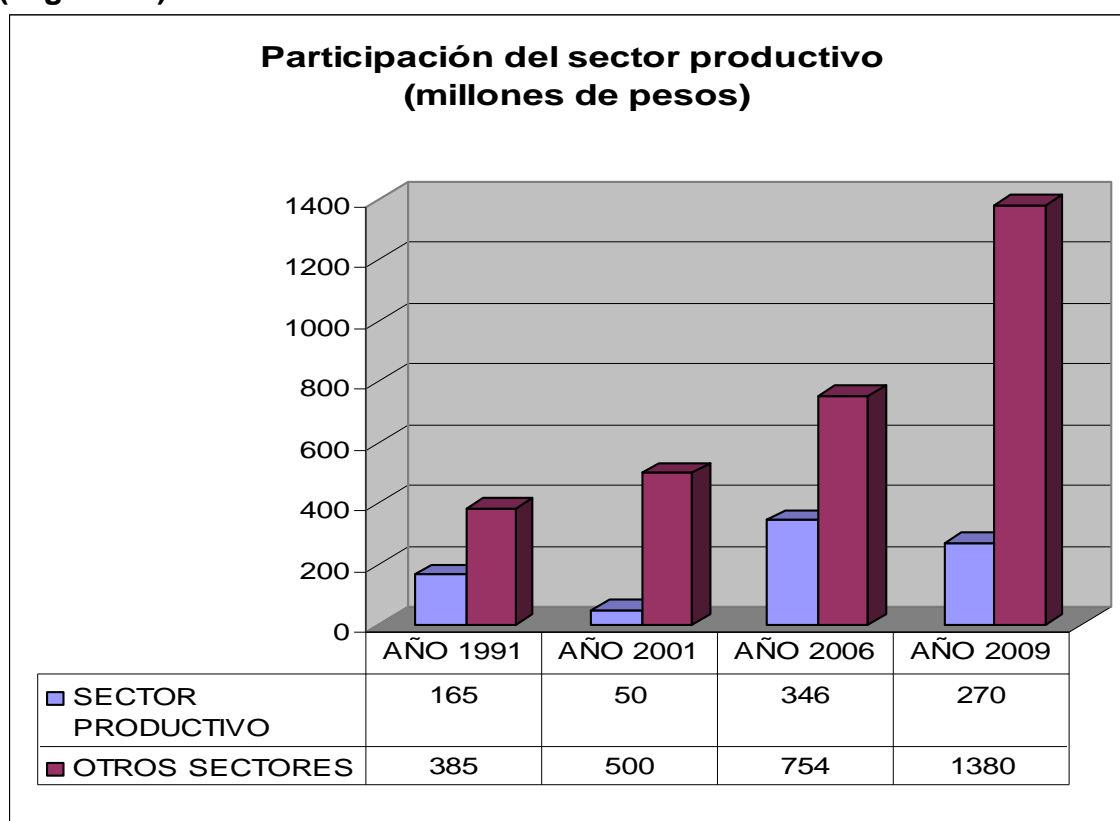
En el otro extremo, un productor del estrato de más de 50 has.(142 has y 6.500 kilos por ha.) obtenía un ingreso anual promedio de \$157.000, equivalentes a \$13.000 mensuales.

El 2% de los productores ocupa este estrato, que representa también el 24% de la superficie de yerbales y el 31% de la producción.



Esta diferente realidad dentro del sector productivo, dificulta una acción coordinada y se traslada a la toma de decisiones en el INYM Por un lado una multitud dispersa de pequeños productores sin representación orgánica o gremial. Por el otro, unos pocos grandes productores organizados y asociados o integrados a las grandes industrias, que se benefician de la “renta” diferencial que les genera tener rendimientos promedio de un 50% por encima del primer estrato. Y que en la fase comercial del producto terminado “realizan” la plusvalía derivada de la conjunción bajos precios de la materia prima/bajas remuneraciones al trabajo que la produce. (Gortari, 2009 a)

### DISTRIBUCION DEL INGRESO EN LA ECONOMIA REGIONAL YERBATERA (Argentina)



	Año 1991	Año 2001	Año 2006	Año 2009
% SECT-PRODUCTIVO	<b>30 %</b>	<b>10 %</b>	<b>31 %</b>	<b>16 %</b>
Precio hoja verde (\$ x kg)	<b>0,20</b>	<b>0,06</b>	<b>0,42</b>	<b>0,33</b>
Precio góndola (\$ x kg)	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>6</b>
Precio INYM	<b>No hay</b>	<b>No hay</b>	<b>0,42</b>	<b>0,63</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del INYM, del Ministerio del Agro y Producción de la Provincia de Misiones y de organizaciones de productores. (Se ha estimado una producción anual de 275 millones de kilos de yerba molida, 825 millones de kilos de hoja verde, una relación técnica de producción de 3 kilos de hoja verde por 1 kg de yerba molida).

#### **Tareferos: “La vergogna de la civiltá argentina”\***

\* Severino Di Giovanni titula así a la proclama en defensa del delegado de los mensúes Eusebio Mañasco, preso y procesado en Misiones. El documento se publicó en Bs.As., enero de 1927, en el N° 20 de la revista anarquista Cúlmine, editada en italiano.

La trágica saga de los cosecheros de yerba mate (popularmente conocidos como *tareferos*: un brasileñismo derivado de *tarefa* que significa cosecha), se remonta a los primeros tiempos de la conquista española y la explotación de la mano de obra guaraní (*Ruiz de Montoya, 1639*), siempre vinculada a la expansión comercial del producto. Trescientos años más tarde, las crónicas sobre las condiciones de trabajo de los “mensúes” nos hablan de que lo único que cambió desde aquel entonces fue el látigo de la esclavitud por el acicate de la extrema miseria de los trabajadores en los albores capitalistas (*Barret 1910, Niklison 1914, Naboulet 1917, Di Giovanni 1927, Varela 1943*). Los estudios y reportes existentes del período de regulación yerbatera y consolidación del cultivo, no hacen más que confirmar las condiciones de explotación en que se sustentó la epopeya del “oro verde” (*Walsh 1966, Flood 1972*). La “fiebre” desreguladora de fin de milenio deterioró aun más esas condiciones, dando lugar a un proceso de “urbanización” precaria de los tareferos –por la expulsión rural más que por nuevas oportunidades de trabajo-. Este hecho posibilitó instancias inéditas de organización y reclamo en su calidad de trabajadores desocupados (*Rau 2004, Ortiz 2009*). Y también provocó su “visibilización” desde el poder público como grupo social identificable y con necesidades/especificidades propias (*INYM 2002, Ministerio del Agro y la Producción 2006, Ministerio de Trabajo de la Nación 2008, Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones 2008*).

En septiembre de 2008 la legislatura misionera aprobó la Ley Nº 4450, creando el Registro Único de Tareferos de la Provincia de Misiones, con la finalidad de “elaborar, desarrollar y destinar programas sociales” que permitan generar mejores condiciones de vida para estos trabajadores y su grupo familiar.<sup>43</sup> Para un volumen de 825 millones de kilos de hoja verde anual, en 6 meses de cosecha, trabajando 20 días al mes y a un promedio de 400 kilos diarios por cosechero, se requiere un contingente de algo más de 17.000 trabajadores.

De acuerdo al Ministerio de Trabajo de la Nación que organizó el pago del subsidio interzafra, los tareferos registrados (ANSES, RENATRE) no superan los 6.000. Los 11 mil restantes no tienen cobertura social, ni fondo de desempleo, ni convenio colectivo ni seguro por riesgos de trabajo.

Estos trabajadores se reclutan en asentamientos periféricos de los poblados del interior misionero. Un patrón contratista organiza la cuadrilla, pone el camión para el traslado, les vende herramientas y provisiones, y transporta la yerba cosechada al secadero. El tarefero recibe \$0,10 por kilo de hoja verde: un promedio de \$30 diarios (\$600 mensuales). Eso hace una retribución global para los cosecheros en su conjunto de \$82, 5 millones anuales, equivalentes al 5% del total de ingresos producido por el negocio yerbatero: \$1.650 millones ( \$6 -precio al público- por 275 millones de kilos de yerba molida).

El capital les extrae plusvalía pagándoles sueldos de hambre en condiciones de trabajo deplorables durante la cosecha, y desentendiéndose de su supervivencia el resto del año. En ese sentido, el relevamiento realizado por el Ministerio del Agro y la Producción (2006) resulta harto elocuentes: 65% de trabajadores en negro, 70% sin cobertura de salud y 60% no terminó la escuela primaria. Sólo el 25% son propietarios de la vivienda en que residen con 4/5 convivientes. La mayoría de las casas son de madera, más del 50% con techos de cartón y el 60% con pisos de tabla o de tierra. El 60% no tiene acceso a red pública de agua y el 40% tampoco tiene luz eléctrica. (*Gortari 2009 b*)

---

<sup>43</sup> En el año 2010, por un acuerdo entre la Universidad Nacional de Misiones y la Gobernación Provincial, se inició el Registro de Tareferos. A la fecha se completaron los municipios situados a lo largo de la Ruta Nac. Nº 12, paralela al R.Paraná y el norteño municipio de Andresito. Se relevaron unos 3.800 hogares con una población del orden de 16.400 personas, de ellas 4.500 son tareferos activos.

El valor de esa sobreexplotación se puede medir sencillamente calculando cuánto costaría “convencer” a un trabajador empleado en el Estado o en la construcción o en el comercio, para que deje su trabajo actual y se dedique por seis meses a cosechar yerba mate recorriendo el bucólico paisaje provincial, sabiendo que con la plata que gane tienen que vivir él y su familia todo el año. (Al respecto, cabe decir que en un informe del INDEC de fines de 2009 sobre salarios privados promedio en las diferentes jurisdicciones provinciales del país, señala que en Misiones, aun siendo de los más bajos, es del orden de los \$2.000 mensuales).

Al respecto y con motivo de la polémica que se desató con la aprobación de la normativa laboral para “adecentar” el trabajo rural y las denuncias e inspecciones de la AFIP que le siguieron, decíamos en una nota en el diario El Territorio: “La reciente Resolución 011/2011 de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario que establece condiciones mínimas de vida, alojamiento y labor para trabajadores agrarios temporarios de todo el país (B.O. 11/04/11), provocó en la Provincia de Misiones expresiones que van desde el sarcasmo más cruel a ofuscaciones en toda la gama de enfados posibles. Muy pocas voces aplaudieron la medida, que más allá de nuestra histórica y tristemente célebre *tradición cultural* de más de un siglo de mensúes expoliados en la cosecha de la yerba mate, tiene el mérito de poner en blanco sobre negro las condiciones de trabajo básicas a las que debe aspirar la actividad productiva rural en general y la yerbatera en particular.

“La Resolución CNTA instaló un deber ser que no parece ningún delirio entrando a la segunda década del siglo XXI: garantizar agua potable, servicios higiénicos y de habitación según sexo y cantidad de trabajadores, condiciones adecuadas de traslado y alojamiento, posibilidades de comunicación, energía eléctrica, heladera, cocina y comedor.

“Convengamos que las exigencias del mercado mundial en cuanto a certificaciones de calidad, medioambientales y sociales, hizo posible que rápidamente avanzara hacia ese estado de cosas *inalcanzables* para los yerbateros, otra actividad que se desarrollaba a principios del siglo XX en idénticas o peores condiciones: el obraje y sus cuadrillas de obreros forestales.

“¿Qué es de difícil cumplimiento? ¿Qué es una legislación pensada para grandes empresas capitalizadas y no para productores minifundistas? No cabe duda. Pero convengamos que la situación de explotación a que se ven sometidos los pequeños productores no alcanza para justificar desde ningún lugar lo que se ha dado en llamar *trabajo esclavo*.” (Gortari 2011)

#### **Condiciones de vida del tarefero y su familia<sup>44</sup>**

Los tareferos constituyen un sector altamente vulnerable: la sensación de incertidumbre, indefensión e inseguridad que sienten es muy notoria y se relaciona con sus condiciones de vida vinculadas a la actividad laboral, los ingresos que perciben y el escaso o nulo acceso a la protección social (educación, vivienda y salud). Estas percepciones se confirman a partir de las diferentes entrevistas realizadas.

En cuanto a la **iniciación en la actividad**, ocurre a una edad temprana, entre 11 y 14 años, como integrante del propio grupo familiar. El oficio se aprende “haciéndolo”, colaborando con los padres y/o hermanos mayores, que a su vez lo aprendieron del mismo modo. No se visualizan instancias de capacitación en el oficio por parte de los contratistas, ni de los organismos públicos. Respecto a la edad de iniciación cabe interrogarse si quienes manifiestan haber comenzado a trabajar en edad más tardía (14 años), toman como referencia el momento en que empezaron a percibir ingresos omitiendo labores y aprendizajes en el oficio realizados con anterioridad.

Existe una **tensión entre la valoración de la escuela y la necesidad del trabajo de los hijos**. En general los entrevistados valoran el hecho de que los niños concurren a

---

<sup>44</sup> Síntesis del estudio cualitativo realizado en el marco del convenio UNaM-Gobierno Provincial para el Registro de Tareferos en la Provincia de Misiones. Espínola Marta y otros. Posadas, 2011.

clases, pero es muy frecuente que asuman como inevitable la deserción escolar de sus hijos. Incluso los propios jóvenes de las familias ven como inevitable el hecho de incorporarse a la tarea. Por las propias características de este trabajo, entre las cuales se destaca el carácter familiar que asume en muchos casos; la educación, que es valorada como una condición para el cambio de situación de vida, no constituye una prioridad efectiva frente a la opción de sumar brazos al trabajo o bien ante la imposibilidad de dejar a los niños en el hogar.

De este modo se reproduce generación tras generación la formación de un numeroso contingente de trabajadores de baja calificación profesional, con un campo acotado de alternativas de trabajo, todas ellas precarias, temporarias y de bajos ingresos que, por el hecho de reiterarse a través del tiempo está altamente naturalizado, o “aceptado” como el único modo de subsistencia posible para familias pobres que habitan en el área yerbatera.

Si bien algunos de los consultados manifiestan que prefieren trabajar solos, dejando a su familia en el hogar y que en algunas ocasiones incluso expresan la voluntad de hacer el esfuerzo de apoyar la asistencia a clases de sus hijos (“privarse de esa fuerza de trabajo” y asumir los costos que implica la asistencia a clases de los niños), es habitual la incorporación de trabajo infantil. Habida cuenta de que el pago se realiza no por tiempo de trabajo, sino a destajo, es decir por cantidad de kilos de hojas de yerba cosechadas, el aporte de todos los miembros suma a la paga obtenida explotando la fuerza de trabajo de todo el grupo familiar.

Las **trayectorias de vida** nos muestran que se han mantenido de generación en generación trabajando como tareferos. Tal cual se traduce de los siguientes testimonios:

*...Uno aprende, se hace de la habilidad, haciendo, mirando como hacen los otros. Yo aprendí de mi papá, el me enseñó como se elige la rama y eso. (José)*

*..yo aprendí de papá, mi hermano, va toda la familia, tarefeo siempre. Mi papá ya murió, pero a través de él aprendí todo, carpida, macheteada, lo que venga nomás, yo me crié así. (Claudia)*

*..hace 40 años que soy tarefero, mi papá fue tarefero, yo soy de Delicia y hace años que estoy acá. (Luis)*

*.. y yo desde lo 7, 8 años salí con ellos (refiriéndose a los padres). Lo que pasa que había mucha chancleta en casa, eran tres varones y tres mujeres. Yo iba a la escuela y salía y llevaba la comida y ya quedaba, y ahí aprendí a trabajar y de todo un poco. (Carlos)*

En la propia interpretación que realizan los tareferos de su situación socio laboral, reconocen estar encerrados dentro de un círculo que limita sus alternativas u opciones de vida cuando plantean que “el trabajo que realizamos es sacrificado”, “mal pago”, “queremos conseguir otro empleo”, reconocen a la vez que por no haber estudiado es casi imposible el acceso a trabajos de mayor valoración. Dentro de las alternativas reales de trabajo, la tarea es la que mayores ingresos les permite percibir en el año y, eventualmente, disponer de servicios sociales en el caso de los registrados.

Ya sea en tareas concretas de cosecha, embolsado de las hojas cosechadas y carga de los raídos o ponchadas al transporte, o bien de asistencia a quienes efectúan la tarea, como preparación de alimentos, acarreo de agua o cuidado de los más chicos en el campamento, el trabajo infantil y de otros miembros de la familia ocultos en los registros tiene un valor que es difícil cuantificar pero que forma parte de una manera “naturalizada” de hacer la cosecha de yerba mate.

En cuanto a las condiciones trabajo es percibido por los propios tareferos como “muy sacrificado”, “muy sufrido” por la intensidad de la tarea, la exigencia física que supone a

lo largo de la jornada. También lo es por las condiciones en que se realiza la labor, las cuales ponen en riesgo la salud del trabajador individual y de su grupo familiar: ya sea por los posibles accidentes de trabajo realizado a la intemperie, ataques de animales (víboras, insectos, etc.) o lastimaduras producidas por la vegetación, o por el hecho de que el acampe se efectúa también en forma precaria expuesto a los mismos factores de riesgo.

Respecto a las modalidades de **contratación**, algunos entrevistados manifiestan trabajar “asegurados”. El término asegurado es sinónimo de registrados como trabajadores rurales con cargas sociales y derechos laborales. Esta forma de contratación es valorada por los beneficios que implica, fundamentalmente en lo que refiere a la obra social y la asistencia médica. No obstante, otros entrevistados señalan como ventaja de trabajar en negro el hecho de que perciben una paga mayor, es decir obtienen de bolsillo un monto mayor pero beneficios sociales ni previsionales.

La **temporada de trabajo** abarca alrededor de 6 o 7 meses, desde marzo o abril (“después de Semana Santa... porque no quieren pagar feriado” afirmó uno de los entrevistados) hasta agosto-septiembre. Durante ese período el tarefero, individualmente o con su grupo familiar, trabaja en varios yerbales (5 o 6). Durante este período se alternan habitualmente semanas de trabajo con uno o dos fines semanas al mes reservados al “descanso” o receso.

El **traslado** de los trabajadores al yerbal se realiza en camiones y, aunque no surge de las entrevistas, es de suponer que no siempre están a disposición para el traslado de la gente por lo cual la decisión de acampar o no, es “relativamente” propia. En tal caso depende de la disponibilidad del transporte del contratista y el modo de organizar el trabajo por parte del capataz. De las entrevistas se infiere que existe un vínculo estable, personalizado entre el contratista, en muchos casos mediado por la figura del capataz. “Él nos busca y nos lleva a los yerbales”. No obstante es común que un tarefero o familia trabajen en diferentes temporadas para más de un contratista o capataz.

La **jornada laboral** comienza al clarear, aproximadamente entre las 5 y 6 de la mañana, y se extiende hasta alrededor de las 17 horas, con una interrupción al mediodía. Durante la jornada un trabajador “muy guapo” alcanza a cosechar alrededor de 1.000 kilos aproximadamente “si el yerbal es bueno”. Sin embargo, el jefe de una familia en la cual trabajan 4 personas afirma que entre todos hacen entre 1.300 y 1.600 kilos por día: “en cuatro plantas de linda yerba se saca el 100 kilos”.

Descontados los elementos de trabajo y los alimentos provistos por el contratista, este grupo obtuvo por quincena trabajando en negro, entre \$800 y \$ 1.000, a razón de \$110 por cada mil kilos de hoja cortada cargada, es decir sumaron aproximadamente \$ 1.800 mensuales “libres” durante el período de zafra. No obstante esta suma es fluctuante dado que:

*“por ahí me agarra una gripe, trabajamos en la lluvia también. Y cuando hace mucho frío no vamos temprano, porque amanece blanco de helada, yo a veces voy igual, me pongo doble guante. Uso bota también, porque hay mucha víbora, a veces entramos en el yerbal capuera –sin desmalezar- a cosechar.”(Oscar)*

La posibilidad de sumar kilos, es decir ingresos monetarios, depende en buena medida de las condiciones climáticas y el estado de salud del trabajador.

La tarea constituye el principal ingreso al año de estas familias; el resto del año (los otros 6 meses) la **subsistencia del grupo familiar** se basa en changas puntuales y en algunos casos en tareas vinculadas a la actividad forestal, también de modo temporario (raleo de plantaciones de pino, macheteo de terrenos urbanos o chacras). También, aunque no en todos los casos, en algunos casos, en la percepción de subsidios. Si bien existen líneas de subsidios y ayudas gubernamentales específicas dirigidas a los

tareferos, resultan insuficientes para satisfacer las necesidades de estas familias durante el período de receso en la actividad.

En este sentido además de los ingresos que puedan obtener de la tarea o de las changas que realizan durante el período interzafra, resulta vital el acceso a otros recursos para garantizarse un lugar donde residir, procurarse alimentos y atender la salud. Los municipios son una fuente clave de recursos adicionales a la que habitualmente apelan los tareferos en busca de ayuda para solucionar diferentes tipos de problemas: alimentación, permiso de ocupación de terrenos donde construir sus viviendas, ayuda sanitaria y otros.

En los casos consultados las **viviendas** de los tareferos están ubicadas en terrenos de los cuales no son propietarios, sino cedidos o con autorización del municipio. Son propietarios de lo que se llama la mejora, viviendas típicas de tablas de madera con tapa junta y piso de madera o de tierra, en terrenos pequeños. La salud de los miembros de la familia es atendida por el sistema público, ya sea en el hospital local o en las salas de menor complejidad, pero fundamentalmente recurren a la auto atención o los servicios de vecinas (curanderas), empleando hierbas medicinales y otros saberes populares como los vencimientos que se practican para diferentes tipos de dolencias. (*Espínola y otros 2011*)

## **Bibliografía**

### **Barret R. (1910)**

*Lo que son los yerbales*. Talleres gráficos El Arte, Montevideo.

### **Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones (2008)**

*Ley N° 4450: Registro Único de Tareferos de la Provincia de Misiones*. Digesto Parlamentario. Posadas

### **Di Giovanni S.(1927)**

*La vergogna de la civilitá argentina*. Revista Culmine N° 20. Buenos Aires, enero. Traducción y transcripción parcial de la proclama por Eugenio Mañasco, delegado de los mensúes preso en Misiones, en Bayer O.: "Severino Di Giovanni, el idealista de la violencia" Planeta/Booket, Buenos Aires, 2006.

### **Espínola M. y otros (2011)**

*Registro Provincial de Tareferos: estudio cualitativo*. Informe preliminar. Universidad Nacional de Misiones, Posadas, 2011.

### **Flood C. (1972)**

*Estudio de la mano de obra transitoria en la Provincia de Misiones*. Ministerio de Agricultura y Ganadería. Dirección Nacional de Economía y Sociología Rural. Buenos Aires.

### **Gortari J. (2001)**

*Economía política del tractorazo*. Diario El Territorio, Suplemento dominical, Posadas, 17 de junio.

### **Gortari J. (2007 a)**

*El Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM) como dispositivo político de economía social: mediación intrasectorial en la distribución del ingreso, empoderamiento del sector productivo y desarrollo local en la región yerbatera*. Realidad Económica N° 232, IADE. Buenos Aires.

### **Gortari J. (2007 b)**

*Tractorazo yerbatero II: esta película ya la vimos*. Diario El Territorio, Posadas, 30 de junio.

### **Gortari J. (2008)**

*Más regulación: productores e industria yerbatera*. Suplemento Económico, Página 12, 6 de julio. Buenos Aires.

### **Gortari J. (2009 a)**

*Con cara de mate lavado: el INYM y los dilemas de la política pública en la economía regional yerbatera.* Realidad Económica N° 243. IADE, Buenos Aires.

**Gortari J. (2009 b)**

*El eslabón ¿perdido?: los mensúes del siglo XXI.* Diario El Territorio, Posadas, 21 de septiembre.

**Gortari J. (2011)**

*Planes sociales, celulares y raídos: el trabajo ¿es “clavo”?* Diario El Territorio, Posadas, 20 de abril.

**INYM (2007)**

<http://www.inym.org.ar>. Posadas.

**Las Marías S.A. (1986)**

*Imagen del hábito y de marcas entre grupos consumidores y no consumidores.* Informe Final. Estudio Prisma, Buenos Aires.

**Ministerio del Agro y la Producción (2002)**

*Relevamiento Satelital Yerbatero.* Dirección General de Yerba Mate. Posadas.

**Ministerio del Agro y la Producción (2006)**

*Registro Provincial de Tareferos.* Subsecretaría de Reconversión y Diversificación. Posadas

**Montechiesi R. (2008)**

*Análisis de situación de los productores de Yerba Mate.* Documento INYM, Posadas.

**Naboulet L. (1917)**

*La justicia en Misiones.* Jean Valjean Editor. Barcelona.

**Ortiz R. (2009)**

*Los tareferos de Montecarlo.* Informe para el Estudio Exploratorio sobre la situación de los Derechos Humanos en Misiones. Convenio UNaM/Secretaría de Derechos Humanos. Posadas.

**Rau V. (2004)**

*Transformaciones en el mercado de fuerza de trabajo y nuevas condiciones para la protesta de los asalariados agrícolas.* En Giarraca N. y Levy B. (comp.): “Ruralidades latinoamericanas. Identidades y luchas sociales.” CLACSO. Buenos Aires.

**Rau V. (2007)**

*El mercado de trabajo agrario yerbatero durante el período de desregulación.* En Gortari J. (compilador) “De la tierra sin mal al tractorazo: hacia una economía política de la yerba mate” Editorial Universitaria de Misiones, Posadas.

**Ruiz de Montoya A. (1639)**

*La conquista espiritual del Paraguay.* Imprenta del Reino, Madrid.

**SAGPyA (2001)**

*Diagnóstico preliminar de la región yerbatera.* Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. Buenos Aires.

**Varela A. (1943)**

*El río oscuro.* Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.

**Walsh R.(1966)**

*La Argentina ya no toma mate.* Revista Panorama N°43. Buenos Aires.

Ponencia presentada en el X Encuentro de Política Social y Trabajo Social  
Políticas sociales, Trabajo Social y diversidades  
Graciela Isabel Maidana

## **I. Introducción**

Esta ponencia es parte de las producciones del proyecto de investigación 16H/331 “Las políticas públicas y las leyes laborales en relación a las condiciones de vida de los trabajadores rurales y sus familias de la provincia de Misiones”.

Tanto las políticas públicas como las leyes laborales estipulan las condiciones para el desarrollo inclusivo y con equidad de todas las personas, sin embargo en el área rural se observan sectores sociales en situación de subsistencia, por lo que en esta investigación se indaga sobre las dificultades que impiden a estos grupos familiares (los de los trabajadores rurales) acceder a los derechos y beneficios promulgados.

La característica estacional del trabajo rural, obliga a los obreros a una migración constante de una zona a otra dentro de Misiones, a otras provincias o regiones de los países limítrofes. El permanente traslado y los ingresos económicos inestables implican condiciones de vida desfavorables para el trabajador y su familia, quienes sobreviven en situación de precariedad permanente.

Para Rau (2009) el trabajo transitorio agropecuario constituye un empleo de naturaleza precaria, eventual, discontinua, de bajos ingresos, lo que lleva a considerarlo como uno de los empleos de más bajo prestigio social o “*status*”. Las Encuestas de hogares rurales sobre Niveles de Vida y Producción permiten visualizar que las situaciones de vida con NBI están particularmente difundidas en aquellos casos donde los trabajadores transitorios se hallan al frente de los hogares.

Estos no poseen otra ocupación generadora de ingresos que la asalarización en la actividad agropecuaria y la cantidad promedio de meses y días al año que permanecen desocupados o inactivos es significativa, sumado a los bajos ingresos obtenidos aún en épocas de ocupación, que los lleva a vivir situaciones críticas de reproducción y subsistencia. Es decir que los elevados niveles de informalidad laboral limitan la percepción de remuneración indirectas, y tienden a mantenerlos excluidos de los dispositivos de seguridad social relacionados con el empleo (aguinaldo, indemnización, vacaciones pagas, jubilación, salario familiar, antigüedad, seguro de trabajo).

## **II. El Problema de Investigación**



Misiones, provincia particular por su ubicación fronteriza y por un clima subtropical genera una economía caracterizada por múltiples actividades productivas, entre las que se destacan las producciones agrícolas y forestales que requieren de gran cantidad de mano de obra: la de los trabajadores rurales.

Precisamente ellos y sus familias son uno de los sectores sociales más postergados de la sociedad misionera en términos salariales, estabilidad laboral, en la forma de pago, equipamiento y en las condiciones ambientales de trabajo.

El trabajo del peón rural posee características particulares y diferenciales de otras regiones del país que están ligadas, principalmente, a los tipos de actividades productivas que se desarrollan, y a componentes históricos culturales.

En la categoría de trabajador rural se incluyen los peones de campo en diferentes actividades agrícolas y forestales, como así también aquellos obreros contratados en los establecimientos manufactureros ligados a la elaboración de la materia prima producida en la región.

Se caracterizan por no ser lo propietarios de la tierra en la que trabajan, poseer familias numerosas, sin ingresos fijos anuales, por lo general sin capacitación profesional, con contratos informales y con la necesidad de migrar según la estacionalidad de las cosechas.

Sin embargo con la migración a la par de una posibilidad laboral y económica, se presentan también dificultades como el desarraigo, pérdida de la vivienda y otros bienes que poseían en los lugares de origen, desorganización familiar, deterioro de la salud, descuido en la alimentación y educación de los hijos, y una vida de inestabilidad e inseguridad permanente.

Además se debe señalar que la frontera es permeada por múltiples trabajadores empobrecidos que migran de los países vecinos, los que por su situación de ilegalidad aceptan ser contratados fuera del marco establecido por las leyes laborales argentinas. Esta complejidad redundante en una situación de absoluta desventaja para los trabajadores nativos.

Estos aspectos conforman un escenario altamente complejo, en el que estos agentes sociales se ven enfrentados a la acuciante precarización de sus vidas laborales y familiares. La complejidad está dada porque si bien los problemas sociales emergentes están tipificados, por ser sus portadores sujetos que no residen permanentemente en un lugar determinado, y cuya documentación no cumple con los requisitos que establecen

los perfiles de beneficiarios de las políticas sociales, las circunstancias por las que atraviesan se empeoran.

Las políticas sociales contemplan en sus lineamientos la atención, promoción y prevención de diferentes problemáticas en el ámbito del territorio nacional. Las mismas son instrumentadas a través de planes, programas y proyectos de distinto alcance y cobertura, a nivel nacional y provincial. Sin embargo, en este punto cabe preguntar, ¿existe actualmente una línea de trabajo que contemple un abordaje integral de las problemáticas que padecen los trabajadores rurales y sus familias?

Por otra parte las legislaciones laborales establecen y articulan derechos y obligaciones en relación a los contratos de trabajo, seguros obligatorios y beneficios sociales para los trabajadores registrados formalmente.

En el sector en estudio, en el mejor de los casos, poseen contratos temporarios de acuerdo al tipo de trabajo, pero la mayoría se conchaba informalmente en la necesidad de asegurar algún tipo de ingreso para la subsistencia familiar, al menos por unos meses. Esta situación lleva a interrogar sobre la información que poseen acerca de derechos y obligaciones en el marco de los contratos de trabajo y sobre los beneficios que deben recibir. ¿Qué factores impiden la regularización contractual de estos trabajadores?

Las condiciones de vida están asociadas a las posibilidades de las personas de usufructuar derechos sociales fundamentales que les permitan la realización como seres humanos, lo que se concreta con el acceso a la educación, la vivienda, la nutrición, atención de la salud, vestimenta, el trabajo digno, servicios básicos, recreación, afecto, participación ciudadana.

La precarización de estas condiciones lleva a un deterioro de la calidad de vida de innumerables familias de trabajadores rurales que se encuentran en un estado comparable a la situación del mensú de principios del siglo XX, por ello se interroga ¿cuál es la razón que a pesar de la existencia de políticas sociales exhaustivas en el territorio nacional y provincial, persistan estas condiciones deficitarias para los trabajadores rurales?

### **III. Resultados Provisorios**

El análisis de “Las políticas públicas y las leyes laborales en relación a las condiciones de vida de los trabajadores rurales y sus familias de la provincia de Misiones”, implica

además de la recopilación de datos empíricos una ardua revisión de fuentes bibliográficas y documentales.

En una primera aproximación a los resultados y teniendo en cuenta el objetivo general planteado para este trabajo “Analizar las condiciones de vida del trabajador rural asalariado y su familia en la provincia de Misiones, en relación con las leyes laborales y las políticas públicas destinadas al sector provisoriamente se concluye lo siguiente:

Si bien se ha avanzado en las legislaciones laborales, solo un pequeño porcentaje accede a un trabajo registrado con beneficios sociales. La realidad de los obreros no se modificó significativamente respecto a fin del siglo XIX y la primera década del siglo XX cuando se produce la llegada de la colonización privada al territorio, en lo que respecta a su situación laboral, siguen sometidos a una situación que los obliga a largas horas de trabajo con salarios que no alcanzan el mínimo establecido por ley y a sobrevivir con muchas dificultades.

La foresto industria, la yerba, el té y el tabaco tradicionalmente fueron las actividades económicas que nucleaban la mayor cantidad de mano de obra, sin embargo los cambios producidos a partir de las últimas décadas del siglo XX, a nivel económico financiero, con la aplicación de políticas públicas neoliberales, la reconfiguración de la cuestión agraria y el uso de nuevas tecnologías están provocando la disminución de lugares de trabajo para los obreros.

Es el caso de la foresto industria y del té que están reemplazando rápidamente la mano de obra tradicional. Con lo cual numerosas familias de trabajadores rurales se están desplazando hacia los suburbios de los centros urbanos. No obstante es de destacar que otras actividades productivas se encuentran en pleno desarrollo como los frutales y la ganadería.

La categoría de trabajador rural en la provincia de Misiones comienza a configurarse en las últimas décadas del siglo XIX con la industrialización de la yerba mate y la explotación forestal. Es la época que se registran las primeras contrataciones de hombres y mujeres para la tarea y al mensú para el monte. Desde entonces la población de trabajadores rurales está compuesta por habitantes nativos, correntinos, paraguayos y brasileños.

Por lo general son trabajadores jóvenes que migran de una zona a otra de la provincia o de la región de acuerdo con la estacionalidad de las cosechas, la actividad forestal o los

trabajos agrícola - ganaderos. Se desempeñan en diversas tareas que van desde el peón de patio, recolector de cosechas hasta el peón general. Trabajan en actividades ligadas a la producción de materia prima típica de la región, en condiciones precarias y con niveles salariales menores al mínimo establecido.

Los que son empleados con contratos no registrados tampoco poseen cobertura social, por lo que en caso de enfermedad deben acudir al hospital público, y cuando llegan a los cincuenta años con un físico deteriorado por la precaria alimentación y la rigurosidad del trabajo quedan librados a su suerte sin posibilidad de acceder a la jubilación.

Aunque registren el domicilio en una localidad determinada, transitan por el territorio de acuerdo a la disponibilidad de trabajo. Los que tienen familia generalmente se trasladan con el grupo familiar o bien con los hijos varones. El 30,50% cuenta con algún plan social. Desde la década del 90 y agudizándose después del 2001, los planes sociales de todo tipo se constituyeron en una alternativa dentro de las estrategias de sobrevivencia de la población. Pero si bien se presenta formalmente como un ingreso mínimo pero seguro para la familia, esto ha promovido un proceso de desgranamiento gradual del conjunto de mano de obra disponible, debilitamiento de las capacidades laborales y experiencias adquiridas, pérdida del hábito de trabajo y la preferencia por el tiempo ocioso e improductivo.

Poseen familias numerosas con más de cinco hijos y en algunos casos se trata de familias extensas que incluyen a los padres o suegros y hermanos del jefe de familia. En cuanto a la población en edad escolar se observan altos porcentajes de primaria incompleta y de no asistencia a ninguna institución escolar. El 42,22% de los hijos en edad escolar no asistan a la escuela, y los padres no puedan acceder a alguna capacitación sobre el desarrollo de actividades alternativas que contribuyan al incremento del ingreso económico con que cuenta cada familia.

La mayoría de las viviendas que habitan son de madera, techo de chapa de cinc, piso alisado e instalaciones sanitarias tipo letrina. En un porcentaje importante cultivan huertas y crían animales para el autoconsumo. Si bien en las localidades donde viven existen servicios públicos no todos tienen la posibilidad de acceso a los mismos, debido a los bajos ingresos económicos con que cuentan. El 57,26 % no son propietarios del terreno en el que se ubica sus viviendas, y existen grupos en extrema pobreza que se encuentran en pésimas condiciones habitacionales y sanitarias.

Finalmente cabe señalar en estas conclusiones provisorias, que las políticas públicas y dentro de ellas las políticas sociales que se implementan en la provincia de Misiones, contemplan la cobertura de un amplio espectro de situaciones. Sin embargo la vida de la mayoría de los trabajadores rurales y sus familias transcurre en la precariedad.

### Fuentes Consultadas

AGÜERO, Juan Omar (2009) *“La Cuestión Social en la Argentina. Los Tabacaleros de Jujuy y Misiones”*. Editorial DUNKEN.

AMABLE, María Angélica y otros (1997) *“La yerba misionera: el árbol de nuestra historia”*. En Primer Encuentro del MERCOSUR: Patrimonio jesuítico, Buenos Aires, Argentina.

APARICIO, Susana; RE, Daniel y VAZQUEZ LABA, Vanesa (2007) *“Familias campesinas y asalariados rurales en la provincia de Misiones. Tensiones ente el trabajo y la educación”*. En Internacional del Trabajo (OIT) y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, CONAETI-UNICEF, Buenos Aires. Investigación financiada a través del Proyecto “Contribución al Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente” del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en el segundo semestre de 2007.

BARG, Liliana (2003) *“Los vínculos familiares. Reflexiones desde la práctica profesional”*. Editorial Espacio, Buenos Aires, Argentina.

BARRET, R. (1910) *“Lo que son los yerbales”*. Talleres gráficos El Arte. Montevideo, Uruguay.

BARTOLOMÉ, Leopoldo J. (2007) *“Los colonos de Apóstoles. Estrategias adaptativas y etnicidad en una colonia eslava en Misiones”*. ©Editorial Universitaria. Posadas, Misiones, Argentina.

BELASTEGUI, Horacio M. (2006) *“Los colonos de Misiones”*. Editorial Universitaria. Posadas, Misiones, Argentina.

----- (1990) *“Los americanos en Misiones (1870-1950)”*. Instituto de Investigación Posadas. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. UNaM. Posadas, Misiones, Argentina.

----- (1974) *“La situación del mensú en las primeras décadas del siglo XX”*. Departamento de Investigación Social. Facultad de Ciencias Sociales. UNaM. Posadas, Misiones, Argentina.

CARBALLO C. (1991) *“Los pequeños productores y el desarrollo rural en la Argentina”*, Revista Realidad Económica N° 100.

CARBALLEDA, Alfredo J.M (2002) *“La intervención en lo social. Exclusión e integración en los nuevos escenarios sociales”*. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina.

CARDOSO F. H. y FALETTO E. (1969) *“Dependencia y desarrollo en América Latina”*. Siglo XXI. México.

CHONCHOL J. (2002) *“Cómo garantizar las múltiples funciones de la tierra”* conferencia dictada en el Foro Social Mundial. Porto Alegre Brasil.

CORAGGIO José Luis, *“Centralización y concentración en la configuración espacial argentina”*, Desarrollo Regional 1. CONADE. Buenos Aires, Argentina.

DE JONG, Eloísa (Comp.), (2001) *“La familia en los albores del nuevo milenio. Reflexiones interdisciplinarias: un aporte al trabajo social”*. Editorial Espacio. Buenos Aires, Argentina.

DELL'ANNO, Amelia y TEUBAL, Ruth (comps.), (2006) *“Resignificando lo grupal en el Trabajo Social”*. ©Espacio Editorial. Buenos Aires, Argentina.

DI GIOVANNI, Severino (1927) *“La vergogna de la civiltá argentina”*. Revista Culmine N° 20. Buenos Aires, enero. Traducción y transcripción parcial de la proclama por Eugenio

- Mañasco, delegado de los mensúes de Misiones, en Bayer O.: "Severino Di Giovanni, el idealista de la violencia" Planeta/Booket, Buenos Aires, 2006.
- DOS SANTOS, Th. (1999) "*Teoría de la dependencia*", Santiago de Chile.
- FERRARO, R.M. (1973) "*El desarrollo regional argentino*", Plus Ultra.
- FERRULLO, Hugo D. (2001) "*La inclusión de la solidaridad en el pensamiento económico tradicional*". Asociación Argentina de Economía Política, San Miguel de Tucumán, Argentina.
- FIGUEROA, M. (1998) "*La economía del poder*". Eudeba. Buenos Aires, Argentina.
- (1996) "*Crisis en las economías regionales. Política de inversiones y modelos de gestión para el desarrollo regional*". FACPCE. Buenos Aires, Argentina.
- FLOOD, C. (1972) "*Estudio de la mano de obra transitoria en la Provincia de Misiones*". Ministerio de Agricultura y Ganadería. Dirección Nacional de Economía y Sociología Rural. Buenos Aires, Argentina.
- GARCÍA LERENA, Roberto (2006) "*PEONES. Los primeros trabajadores argentinos (Orígenes De Perón a Venegas)*". Runa Comunicaciones. Buenos Aires, Argentina.
- GIARRACCA, Norma, (Coord.), (1999) "*Estudios rurales: teorías, problemas y estrategias metodológicas*". La Colmena. Buenos Aires, Argentina.
- GIARRACCA, N. y CLOQUELL, S. (Comp.), (1998) "*Las agriculturas del Mercosur, el papel de los actores sociales*". La Colmena. Buenos Aires, Argentina.
- GIARRACCA, N., APARICIO, S., GRAS, C. y BERTONI, L. (1995) "*Agroindustrias del Noroeste, el papel de los actores sociales*". La Colmena. Buenos Aires, Argentina.
- GORTARI, Javier (2007) "*DE LA TIERRA SIN MAL AL TRACTORAZO. Hacia una economía política de la yerba mate*". ©Editorial Universitaria. Posadas, Misiones, Argentina.
- GUTMAN, Pablo (1988) "*Desarrollo rural y medio ambiente en América latina*". Ed. CEUR. Centro de Estudios Urbanos y Regionales.
- MANZANAL, M. y ROFMAN, A.B. (1989) "*Las economías regionales de la Argentina. Crisis y políticas de desarrollo*". CEAL, Buenos Aires, Argentina.
- MARGALOT, José Antonio (1981) "*Geografía de Misiones*". Publicado por Diario El Territorio. Posadas, Misiones, Argentina.
- MARZAL, Manuel María (2000) "*Un reino en la frontera: las misiones jesuitas en la América colonial*". Editorial Abya Yala, Quito Ecuador.
- NEIMAN, G., (Comp.), (2001) "*Trabajo de campo. Producción, tecnología y empleo en el medio rural*". Ciccus, Buenos Aires, Argentina.
- RAU, Víctor (2009) "*La situación de los trabajadores agropecuarios transitorios en Argentina*". Ponencia presentada en Asociación de Estudios del Trabajo (ASET), Buenos Aires, Argentina.
- ROMERO, José Luis (1981) "*Campo y ciudad: las tensiones entre dos ideologías*". En Cultura y sociedad en América Latina y el Caribe. Vendome: UNESCO.
- ROFMAN, A. B. (1999) "*Desarrollo regional y exclusión social: transformaciones y crisis en la Argentina contemporánea*". Amorrortu. Buenos Aires, Argentina.
- ROFMAN, A. B. y ROMERO, L.A. (1997) "*Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*". Amorrortu. Buenos Aires, Argentina.
- ROFMAN, A. B. (1983) "*Monetarismo y crisis en el Nordeste*". CEUR. Buenos Aires, Argentina.
- SALVADOR, Claudio Gustavo (2006) "*Fundadores en Tierra Colorada*", Posadas, ©Editorial Universitaria.
- VARELA, A. (1943) "*El río oscuro*". Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, Argentina.

## ARTÍCULOS

- GORTARI, Javier (2009 b) "*El eslabón ¿perdido?: los mensúes del siglo XXI*". Diario El Territorio, Posadas, 21 de septiembre.

----- (2009 a) “*Con cara de mate lavado: el INYM y los dilemas de la política pública en la economía regional yerbatera*”. Realidad Económica N° 243. IADE, Buenos Aires, Argentina.

----- (2008) “*Más regulación: productores e industria yerbatera*”. Suplemento Económico, Página 12, 6 de julio. Buenos Aires, Argentina.

----- (2007 b) “*Tractorazo yerbatero II: esta película ya la vimos*”. Diario El Territorio, Posadas, 30 de junio.

----- (2007 a), “*El Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM) como dispositivo político de economía social: mediación intrasectorial en la distribución del ingreso, empoderamiento del sector productivo y desarrollo local en la región yerbatera*”. Realidad Económica N° 232, IADE. Buenos Aires, Argentina.

----- (2001) “*Economía política del tractorazo*”. Diario El Territorio, Suplemento dominical, Posadas, 17 de junio.

WALSH, R., 1966, “*La Argentina ya no toma mate*”. Revista Panorama N°43. Buenos Aires, Argentina.

### **BOLETÍN**

BORA (Boletín Oficial de la República Argentina), 2002, N° 29.859 y 29.940. *Instituto Nacional de la Yerba Mate*. Ley N° 25.564 y Decreto 1240/2002. Buenos Aires.

### **DOCUMENTOS**

Documento de Trabajo (2012) “*Políticas Públicas y el Sector Tabacalero en Argentina*”. Proyecto de Investigación 16H/331, Secretaría de Investigación y Postgrado, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Misiones.

APAM-FHyCS, 2008, “*Documento de Difusión sobre el Mercado Consignatario*”. Convenio de Cooperación Institucional entre la Asociación de Productores Agrarios de Misiones y la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Misiones. Posadas.

APAM (Asociación de Productores Agrarios de Misiones), 2007, “*Proyecto de Ley de creación del Mercado Consignatario Nacional de la materia prima de Yerba Mate*”. En: Gortari J. (compilador) “*De la tierra sin mal al tractorazo: hacia una economía política de la yerba mate*” Editorial Universitaria de Misiones, Posadas.

CÁMARA DE REPRESENTANTES DE LA PROVINCIA DE MISIONES, 2008, *Ley N° 4450: Registro Único de Tareferos de la Provincia de Misiones*. Digesto Parlamentario. Posadas.

ONU-FAO-FIDA, 2000, “*Hacia una región sin pobres rurales*”, Santiago de Chile.

### **REVISTA**

Revista Estudios Regionales. Secretaría de Investigación y Postgrado. FHCS-UNaM. “Censo de Ocupantes de Tierras” año 13 n° 28. 2005.

### **TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA**

ALEGRE, Silvina, “*¿POBRES O SUJETOS SOCIALES EN SITUACIÓN DE POBREZA? El Caso de la Población Rural de Misiones*”. Maestría en Política, Evaluación y Gerencia Social. FLACSO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Argentina. Buenos Aires. 2006.

### **TRABAJOS FINALES DE GRADO**

FUGLISTALER, Viviana, “*Las Estrategias de Supervivencias de las familias de peones rurales, que trabajan en la CIMA, de la localidad de Leandro N. Alem, Misiones*”. FHCS-UNaM. Posadas Misiones. 2010.

HUSSER, Marisa, “*Representaciones sociales de las familias de peones rurales de la localidad de Leandro N. Alem en relación al Trabajo Infantil*”. FHCS-UNaM. Posadas Misiones. 2010.

### Documento de trabajo Anexo N° 7

## **X Encuentro de Política Social y Trabajo Social. Políticas sociales, Trabajo Social y diversidades.**

### **La perspectiva de la mujer en relación a las condiciones laborales del trabajador rural**

*Lic. Stella Maris Yano*

#### Resumen:

El tema surge del aporte a una investigación en la que se analiza en un objetivo específico la perspectiva de la mujer en relación a las condiciones laborales del trabajador rural.

Se trata de condiciones de vida del trabajador rural asalariado y su familia en situación de precariedad en la provincia de Misiones, ligadas a la explotación laboral, sin reconocimiento ni protección del Estado, de leyes ni de políticas específicas.

El propósito es contribuir al conocimiento de las problemáticas de este sector de la población, particularmente sobre la desigualdad de género; realidad que debe ser transformada a partir de las Políticas Sociales que aborden a la mujer como ciudadana, como sujeto de derecho para poder construir relaciones de igualdad, sin discriminación, contando con la intervención del Trabajo Social.

#### **Desarrollo del documento:**

La siguiente ponencia basa sus ideas en los aportes realizados al Proyecto de Investigación: Las políticas públicas y las leyes laborales en relación a las condiciones de vida de los trabajadores rurales y sus familias de la provincia de Misiones. (Código 16/331).

El tema elegido para la exposición se desarrolló en relación a uno de los objetivos específicos del Proyecto: describir la perspectiva de la mujer en relación a las condiciones laborales del trabajador rural.

Las transformaciones del rol de la mujer en los ámbitos público y privado, con su plena inserción en ambos, se van reflejando cotidianamente, y aunque aumenta sus horas de trabajo fuera de la casa y sus responsabilidades, se maneja de manera estratégica para



organizar el hogar y enfrentar la crisis. Todo esto pone en cuestionamiento el rol subordinado al hombre a pesar de las costumbres que persisten, las ideas rígidas, y los estereotipos instalados en la sociedad.

La mujer como sostenedora y administradora del hogar, como trabajadora rural está descuidada de las leyes y políticas laborales del Estado, merece entonces revisar cuál es la obligación de este en la cuestión.

Según Oszlak, formular e implementar políticas en merced de la sociedad es la esencia de la actividad del Estado. Haciendo referencia a las políticas públicas, quedan cubiertas todas las variaciones empíricas de programas de acción encomendados a las burocracias públicas para su ejecución: leyes o planes y programas en su sentido más estrecho. (1980: 1-6).

El Estado siempre tuvo la responsabilidad exclusiva en las políticas públicas correspondiéndole la creación de instituciones y políticas estatales, la promulgación de leyes, la implementación de programas, la ejecución de presupuestos.

Siguiendo a la autora Claudia Danani, las políticas sociales serían como un tipo de políticas estatales, pero no son las únicas intervenciones sociales del Estado, también lo son la Política de salud, la Política laboral, la Política educativa, la Política habitacional entre otras. (1996: 22)

El desarrollo de políticas sociales parte de un enfoque que concibe un modelo de país a construir, de la definición del rol del Estado y de pensar en los habitantes de ese país como ciudadanos que viven en un territorio con procesos sociales, económicos, tecnológicos, culturales relacionados con prácticas y estrategias políticas singulares de cada lugar.

En el sector rural precisamente, es necesario un conjunto de políticas que tiendan hacia el crecimiento económico autosostenible pero es indispensable instalar las condiciones estructurales e institucionales para promover el desarrollo en este sector y mejorar la calidad de vida de sus pobladores, como base para hacer efectivas las leyes propuestas y las medidas políticas y que sustenten las transformaciones iniciadas.

Los sesgos de género representan un obstáculo que está incorporado en las leyes, *“en los códigos tradicionales, no escritos, de conducta y resolución de conflictos, en el diseño y ejecución de servicios y proyectos agrícolas”*. (FAO, 2004:53)

Se pronuncian las desigualdades a las que se enfrentan las mujeres del sector rural: desigualdades de género porque obtienen menos beneficios del empleo rural que los hombres, desigualdades por la zona desfavorable en que viven, desigualdades por las condiciones de trabajo (porque trabajan por cuenta propia o son amas de casa),

tornándose aún más grave en los casos donde las mujeres encabezan sus hogares, se suman los desafíos de las mujeres a nuevas dificultades debido a la actual crisis económica y alimentaria.

La visibilización de las dificultades que enfrentan las mujeres en el sector rural es importante, así como la comprensión de los condicionantes culturales y sociales, como la valoración de las experiencias y saberes de estas mujeres para un posicionamiento más equitativo.

Las situaciones de desigualdad entre hombres y mujeres todavía persisten en la sociedad, y se manifiestan especialmente en el sector rural a través del rol históricamente asignado a la mujer, los estereotipos que definen lo femenino y lo masculino, las diferencias de oportunidades que se derivan de los roles, como los aspectos que contribuyen a producir y reproducir las desigualdades.

Implica comportamientos, actitudes, creencias es decir, *“cómo la sociedad y la cultura transmiten a través de normas, creencias y valores, lo que deben ser las personas de acuerdo con su sexo biológico”*. (Consejo Nacional de la Mujer, 2003: 19).

Aunque se lograron avances incrementando la participación de la mujer en muchos espacios de la sociedad, la discriminación contra la mujer sigue siendo una realidad que en el sector rural se pone aún más de manifiesto.

Y es en este sector donde la mujer cumple un rol importante porque se ocupa de las actividades ligadas con la subsistencia familiar y trabaja en la producción agropecuaria. Si bien es un rol central para la subsistencia de la familia y la producción, no se reconoce el papel económico de la mujer y su trabajo es invisibilizado cuando se le debería dar un valor.

La misma mujer considera secundario su trabajo en la producción porque lo considera una ayuda o un trabajo doméstico ampliado. Tanto que el ámbito doméstico-reproductivo está reservado exclusivamente para ella; mientras que el hombre toma las decisiones sobre la producción y su comercialización.

La participación de la mujer en el ámbito social y productivo del sector rural es acotado, es una participación nula o pasiva en reuniones de organizaciones económicas y gremiales propias del sector, en organizaciones de la comunidad, o en las oportunidades de capacitación, en los espacios de poder de decisión, no accede a ellos ni a los recursos productivos (trabajo, salario, dinero, la tierra, la tecnología, el crédito, la asistencia técnica).

Su vinculación directa es con los ámbitos relacionados con los roles domésticos y maternos, la escuela, el hospital, la iglesia, con recursos escasos que sirven para

garantizar la supervivencia y el bienestar familiar por supuesto que son roles importantes, tanto como ser partícipe de las decisiones que pueden mejorar la calidad de vida de la familia y resolver sus problemas cotidianos.

Entonces las condiciones son diferentes con escasa capacidad de decisión y sin participación en dar respuestas a los problemas sociales, es decir que la mujer rural está limitada en las oportunidades de desarrollo como ciudadanas.

La mujer es sujeto de derecho, tiene derechos y responsabilidades, en los distintos ámbitos de la sociedad, tiene derecho a la educación, el trabajo, a la propiedad, a votar, entre otros, principalmente como actora social.

La participación de las mujeres en tomar decisiones significa también considerar en los niveles de decisión de las políticas públicas su punto de vista sobre lo que conocen desde la experiencia cotidiana por su tarea y responsabilidad familiar.

Entonces, en el sector rural están muy limitadas las oportunidades entre hombres y mujeres, si bien las unidades de producción funcionan sobre la base del trabajo del grupo familiar generalmente.

Existe la separación de tareas que se asignan a unos y a otros, y en esta división sexual del trabajo, influyen muchos factores económicos, tecnológicos, demográficos, culturales e ideológicos que tiene como características: la mujer tiene asignada exclusivamente las actividades de crianza y cuidado de sus hijos, las tareas domésticas, se le da mayor valor social y económico a las tareas desarrolladas por los hombres, la mujer ocupa el ámbito privado y los hombres el ámbito público.

Se trata de una situación de desventaja económica en la ocupación de la mujer y las tareas asignadas en relación al hombre, la baja remuneración que recibe, significan mayores responsabilidades en el trabajo y en el hogar.

El trabajo de la mujer es fundamental para la producción rural así como para la supervivencia de la familia y la transmisión de valores culturales (saberes y actitudes) para mejorar ambas cuestiones (producción y supervivencia).

Por eso se necesita de su incorporación en las políticas públicas, su formación y capacitación agrícola y en nuevas tecnologías, permitirle el acceso a la tierra cultivable y al crédito, al financiamiento, a generar nuevas propuestas de producción, que revaloricen su posicionamiento frente a la sociedad, mejorando sus condiciones de vida y las de su familia.

*“Se requieren de reformas en las instituciones y la legislación, en las maneras de diseñar y llevar a cabo los programas y proyectos rurales, y en el monitoreo y la evaluación de estas actividades y de las reformas políticas”. (FAO, 2004:55).*

Son necesarias políticas públicas que hagan frente a las numerosas diferencias de género en el sector rural, promover la creación y aplicación de leyes laborales más justas y equitativas y medidas políticas que protejan al sector rural con reformas agrarias asistidas por el mercado, dando participación activa y reconocimiento a la mujer.

Se necesitan políticas sociales para el sector rural que protejan a la niños, a la mujer, a la población pobre, a la más desfavorecida (discapacitados, adultos mayores, a los pueblos originarios), asegurando protección social a ellos y a todas las familias rurales, ampliando el mercado laboral, apoyando a las organizaciones que trabajan en el sector, permitiendo el acceso a la salud y a la educación así como a la información fehaciente.

El Trabajo Social está muy ligado a las políticas sociales contribuyendo en el diseño, elaboración, ejecución y evaluación de estas políticas con aportes teóricos, herramientas metodológicas y desde la práctica profesional.

Le es pertinente al Trabajo Social trabajar los problemas de discriminación de género que impiden el desarrollo agrícola y perjudican los hogares del área rural.

Los trabajadores sociales intervienen promoviendo la participación igualitaria de la mujer en espacios de discusión, debates, foros, fortaleciendo los canales de diálogo, para mejorar las posibilidades de consenso a nivel provincial, a nivel nacional para reformar las políticas dirigidas al sector rural.

Como así también busca que la mujer entienda a la educación como uno de los factores principales para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en el medio rural.

En relación a la participación y construcción colectiva de ciudadanía, reconocer la participación activa de la mujer en la vida cotidiana como ciudadana es indispensable para hablar de democracia e igualdad social, y poder legitimar los conceptos de ciudadanía y derechos sociales, es decir, concebir a la mujer como sujeto de derecho.

Referencias:

Libros:

-Consejo Nacional de la Mujer. (2003). *Mujer, Equidad y Trabajo, Manual para facilitadores y facilitadoras*. Buenos Aires, Argentina: Consejo Nacional de la Mujer.

-Danani, C. (1996). La política social como campo de estudio y la noción de población-objeto. En: S. Hintze, (organizadora), *Políticas Sociales. Contribuciones al debate teórico-metodológico* (pp.22) Buenos Aires, Argentina: Eudeba/CEA.

-Oszlak, O. (1980). *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Buenos Aires, Argentina: CEDES.

Documento Electrónico:

-Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la alimentación. (2004). *Política de desarrollo agrícola. Conceptos y Principios*. Disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/y5673s/y5673s00.pdf>

### Documento de trabajo Anexo N° 8

## **La perspectiva de la mujer en relación a las condiciones laborales del trabajador rural**

*Lic. Stella Maris Yano*



Fuente: registro propio. Mujer rural trabajadora de la Localidad de Roca Chica Misiones

La visibilización de las dificultades que enfrentan las mujeres en el sector rural es importante, así como la comprensión de los condicionantes culturales y sociales, como la valoración de las experiencias y saberes de estas mujeres para un posicionamiento más equitativo.

Las situaciones de desigualdad entre hombres y mujeres todavía persisten en la sociedad, y se manifiestan especialmente en el sector rural a través del rol históricamente asignado a la mujer, los estereotipos que definen lo femenino y lo masculino, las diferencias de oportunidades que se derivan de los roles, como los aspectos que contribuyen a producir y reproducir las desigualdades.

Implica comportamientos, actitudes, creencias es decir, *“cómo la sociedad y la cultura transmiten a través de normas, creencias y valores, lo que deben ser las personas de acuerdo con su sexo biológico”*. (Consejo Nacional de la Mujer, 2003: 19).

Aunque se logaron avances incrementando la participación de la mujer en muchos espacios de la sociedad, la discriminación contra la mujer sigue siendo una realidad que en el sector rural se pone aún más de manifiesto.

Y es en este sector donde la mujer cumple un rol importante porque se ocupa de las actividades ligadas con la subsistencia familiar y trabaja en la producción agropecuaria. Si bien es un rol central para la subsistencia de la familia y la producción, no se reconoce el papel económico de la mujer y su trabajo es invisibilizado cuando se le debería darle un valor.

La misma mujer considera secundario su trabajo en la producción porque lo considera una ayuda o un trabajo doméstico ampliado. Tanto que el ámbito doméstico-reproductivo está reservado exclusivamente para ella; mientras que el hombre toma las decisiones sobre la producción y su comercialización.

La participación de la mujer en el ámbito social y productivo del sector rural es acotado, es una participación nula o pasiva en reuniones de organizaciones económicas y gremiales propias del sector, en organizaciones de la comunidad, o en las oportunidades de capacitación, en los espacios de poder de decisión, no accede a ellos ni a los recursos productivos (trabajo, salario, dinero, la tierra, la tecnología, el crédito, la asistencia técnica).

Su vinculación directa es con los ámbitos relacionados con los roles domésticos y maternos, la escuela, el hospital, la iglesia, con recursos escasos que sirven para garantizar la supervivencia y el bienestar familiar por supuesto que son roles importantes, tanto como ser partícipe de las decisiones que pueden mejorar la calidad de vida de la familia y resolver sus problemas cotidianos.

Entonces las condiciones son diferentes con escasa capacidad de decisión y sin participación en dar respuestas a los problemas sociales, es decir que la mujer rural está limitada en las oportunidades de desarrollo como ciudadanas.

La mujer es sujeto de derecho, tiene derechos y responsabilidades, en los distintos ámbitos de la sociedad, tiene derecho a la educación, el trabajo, a la propiedad, a votar, entre otros, principalmente como actora social.

La participación de las mujeres en tomar decisiones significa también considerar en los niveles de decisión de las políticas públicas su punto de vista sobre lo que conocen desde la experiencia cotidiana por su tarea y responsabilidad familiar.

Entonces, en el sector rural están muy limitadas las oportunidades entre hombres y mujeres, si bien las unidades de producción funcionan sobre la base del trabajo del grupo familiar generalmente.

Existe la separación de tareas que se asignan a unos y a otros, y en esta división sexual del trabajo, influyen muchos factores económicos, tecnológicos, demográficos, culturales e ideológicos que tiene como características: la mujer tiene asignada exclusivamente las

actividades de crianza y cuidado de sus hijos, las tareas domésticas, se le da mayor valor social y económico a las tareas desarrolladas por los hombres, la mujer ocupa el ámbito privado y los hombres el ámbito público.

El trabajo de la mujer es fundamental para la producción rural así como para la supervivencia de la familia y la transmisión de valores culturales (saberes y actitudes) para mejorar ambas cuestiones (producción y supervivencia). Por eso se necesita de su incorporación en las políticas públicas, su formación y capacitación en nuevas tecnologías, permitirle el acceso al crédito, al financiamiento, a generar nuevas propuestas de producción, que revaloricen su posicionamiento frente a la sociedad, mejorando sus condiciones de vida y las de su familia.

Bibliografía consultada:

- CONSEJO NACIONAL DE LA MUJER, 2003, Mujer, Equidad y Trabajo, Manual para facilitadores y facilitadoras, Bs As, Consejo Nacional de la Mujer.
- NAVARRO, M y STIMPSON C., comp., 1999, "Sexualidad, género y roles sexuales", Bs. As., Fondo de Cultura Económica.
- MEZZATESTA, S.y RAIMUNDO N., 2001, "Documento Mujer y Trabajo", Bs. As., Consejo Nacional de la Mujer.