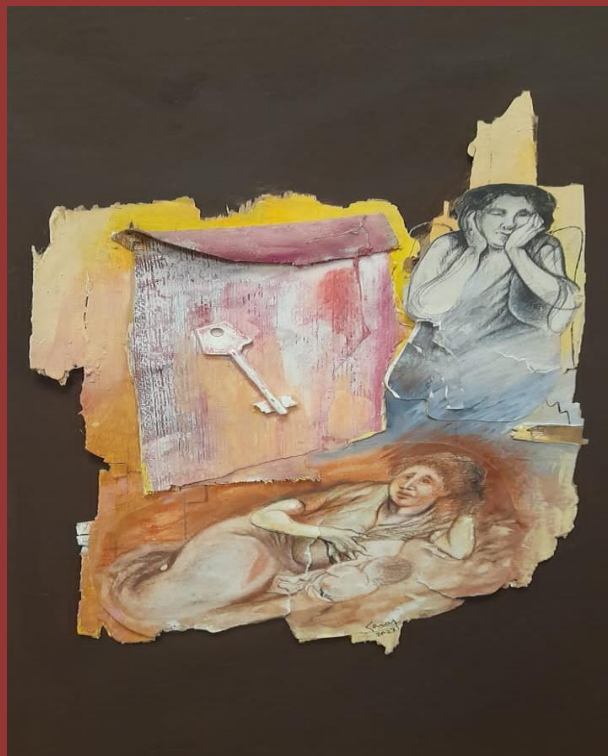


Dimensiones del Desarrollo en Santiago del Estero



Gurmendi, María Noelia
Salvatierra, Rita Gabriela



Edición y
Publicación
Centro de Estudios de Desarrollo y Políticas



Facultad de
Humanidades
Ciencias Sociales
y de la Salud



UNSE
Universidad Nacional
de Santiago del Estero

Dimensiones del desarrollo en Santiago del Estero

Ing. Héctor Rubén Paz

Rector

Lic. Marcela Juárez

Vicerectora

Lic. Hugo Marcelino Ledesma

Decano

Lic. Sandra Elizabeth Moreira

Vicedecana

Mg. Romina Cordero

Secretaria Académica

CPN Carla Ferreyra

Secretaria de Administración

Dra. Marta Gutiérrez

Secretaria de Ciencia y Técnica

Mg. Ulises Barbieri

Secretario de Extensión, Vinculación y Transferencia

Dr. José Vezzosi

Secretario de Posgrado

Dr. Jorge Luis Silveti

Director Centro de Estudio de Demografía y Población

Dimensiones del desarrollo en Santiago del Estero

Compiladoras

Gurmendi, María Noelia
Salvatierra, Rita Gabriela



Edición y
Publicación
Unidad de Gestión Administrativa y de Servicios



Facultad de
Humanidades
Ciencias Sociales
y de la Salud



UNSE

Universidad Nacional
de Santiago del Estero

Dimensiones del desarrollo en Santiago del Estero / Nora Josefina Gómez... [et al.] ; Compilación de María Noelia Gurmendi ; Rita Gabriela Salvatierra. - 1a edición especial - Santiago del Estero: Universidad Nacional de Santiago del Estero -UNSE. Facultad de Humanidades, Ciencias Sociales y de la Salud. Área de Edición y Publicación, 2024.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-8922-31-7

1. Economía. 2. Población. 3. Políticas Públicas. I. Gómez, Nora Josefina II. Gurmendi, María Noelia, comp. III. Salvatierra, Rita Gabriela, comp.
CDD 307.1400982

© Facultad de Humanidades, Ciencias Sociales y de la Salud
Área de Edición y Publicación
Av. Belgrano (s) 2180 - C.P. 4200
Tel. +54 0385 450-9570
www.fhu.unse.edu.ar
edicionypublicacion@gmail.com

Edición editorial y corrección: Eve Luz Luna y Santiago Isorni
Diseño de portada y maquetación: Rita Gabriela Salvatierra
Pintura Artística: Ángel Emilio Garay – Nombre de obra: El ángel que observa

1ª Edición
Libro de edición argentina
Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723

Prohibida la reproducción total o parcial, el almacenamiento, la transmisión o transformación de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización u otros métodos sin el permiso previo y escrito del autor. Su infracción está penada por las leyes 11.723 y 25.446.

ÍNDICE

Prólogo	9
<i>Marcelino Ledesma</i>	
Presentación	11
<i>Jorge Luis Silveti</i>	
Sección I (<i>In Memoriam</i>)	
Las mujeres jefas de hogares pobres y no pobres en la provincia de Santiago del Estero	17
<i>Nora Josefina Gómez</i>	
De los bañados a los canales de irrigación. Primeras notas sobre el uso del agua para el desarrollo de la agricultura en el área capitalina de Santiago del Estero, 1855-1875	27
<i>María Cecilia Rossi</i>	
Sección II (Población, Políticas Públicas y Educación)	
Recuperación de regulaciones laborales en la primera década del siglo XXI y Ley Ómnibus de 1995 en Santiago del Estero	57
<i>Noelia Gurmendi y Jorge Luis Silveti</i>	

Más educación, menos pobreza. Un estudio de las estadísticas oficiales en Santiago del Estero (Argentina)	87
<i>Mariano Juan Parnás, Claudia Yésica Fonzo Bolañez y Keyla Daiana Perez</i>	
Política educativa con perspectiva de desarrollo humano para el nivel secundario en contexto rural: el caso del programa de mejoramiento – PROMER II– en Santiago del Estero (2015– 2021)	113
<i>Silvina Anable Paz</i>	
Tendencia en la productividad y progreso técnico en el sector agroganadero de Santiago del Estero	139
<i>Rita Gabriela Salvatierra</i>	

PRÓLOGO

La presente publicación “*Dimensiones del desarrollo en Santiago del Estero*”, presenta los resultados de investigación de un núcleo diverso de artículos sobre variados temas que entre otros lleva a cabo este centro de estudios de la FHCSyS. Amerita aclarar el valor especial de esta edición, ya que, se presenta en el marco del 40° aniversario de nuestra Facultad y 20° aniversario de vida institucional del CEDEP.

En este sentido, apreciar la investigación científica a través de esta publicación implica poner en valor cómo la *investigación en ciencias sociales* cumple sobradamente con el objetivo primario de aportar conocimiento para la transformación social y bienestar de la comunidad. De ahí su gran importancia.

Resulta relevante destacar que esta publicación advierte una práctica conocida como el “*patchwork*”, aludiendo a la unión de retazos en post de la elaboración de un diseño más complejo. Contemplando estudios de población desde sus diferentes dimensiones –política, económica, laboral, educativa y demográfica- que se han ido consolidando como campo específico del CEDEP y que se revelan en la fértil producción de conocimientos y por supuesto, en el interés que despierta en nuestros académicos con diferentes experticias, indagar estas problemáticas bajo el uso de renovadas y enriquecedoras metodologías y fuentes. Asimismo, el CEDEP a través de su profusa producción especializada invita en esta ocasión a repensar la provincia desde sus problemáticas más estructurales y desafiantes que se registran de larga data.

Se trata de una obra de producción colectiva, fruto del proceso de investigación realizado a través de diferentes proyectos de investigación insertos en el centro. Dos de los trabajos que se exponen constituyen una recuperación de los esfuerzos de dos investigadoras y pilares del Centro -ya fallecidas-, por lo que además de un justo reconocimiento y de un aporte a la sociedad representan un homenaje *in memoriam* (†) a Nora

Josefina Gómez Trotta y María Cecilia Rossi. Gratitud por su generosidad y distinguida carrera de investigación y docencia en nuestra universidad.

Los restantes escritos son aportes de diferentes integrantes del CEDEP, producto de resultados de tesis doctorales en línea con la ejecución de proyectos en temas en los cuales los autores fueron especializándose. La línea de conexión entre ellos tiene relación con el análisis de las diferentes políticas públicas para el desarrollo llevadas a cabo en el ámbito provincial – tanto para el sector urbano como rural-, identificando las tendencias y dinámicas productivas, la organización del trabajo y por supuesto, la importancia de la educación “la palanca de la igualdad”. Estas son las producciones que se fusionan y advierten con pluralidad de perspectivas teóricas y metodológicas, la necesidad de repensar y recrear preguntas respecto al sendero de desarrollo de nuestra provincia.

En resumen, este cuaderno, colabora a repensar nuestra visión respecto a las problemáticas estructurales provincial y nos intenta conducir a un giro significativo y de relevancia en la mirada que tenemos sobre la realidad regional, por lo tanto, su lectura es recomendable a la comunidad universitaria en su conjunto.

Finalmente, queda agradecer por esta publicación que se suma a los diversos aportes y esfuerzos que nuestra facultad sostiene, a los docentes e investigadores y becarios que, compartiendo sus contribuciones, velando por valorizar los recursos humanos y capital cultural, potencian la investigación científica y el compromiso con nuestra sociedad.

*Lic Marcelino Ledesma
Decano de la Facultad de Humanidades,
Cs. Sociales y de la Salud. UNSE*

PRESENTACIÓN

El Centro de Estudios de Demografía y Población tiene a su cargo la publicación anual de la Revista “Estado y Población”. En sus inicios esta revista se nutría de las investigaciones realizadas en el CEDEP, pero debido a las exigencias de los sistemas de información científica, bibliotecas electrónicas y base de datos de revistas científicas en general, la convocatoria pasó a ser abierta y pública.

Pasados los años y con los cambios de gestión, surgió paralelamente el anhelo de presentar un libro constituido solo por elaboraciones de investigadores del CEDEP, retornando a los orígenes. Este 2024 al cumplirse los veinte aniversarios del CEDEP se pudo cumplir con este propósito.

Diversas investigaciones se compilan en esta entrega, todas ellas con un hilo conductor: el análisis de la provincia de Santiago del Estero orientado hacia los obstáculos que presentan las sociedades subcapitalizadas de la periferia para alcanzar la meta del desarrollo.

La sección 1 del libro contiene dos artículos (*in memoriam*) recuperados de reconocidas científicas de nuestra universidad, las Dras. Nora Gómez y Cecilia Rossi. El artículo de Nora Gómez: “Población y migración en Santiago del Estero” se compone de dos secciones: una parte dedicada a lo conceptual y otra al estudio de un recorte de datos referidos a la migración en Santiago del Estero en el siglo XX, etapa atravesada por una dinámica demográfica en descenso. La autora realiza un recorrido examinando las dimensiones básicas hasta desplegar la complejidad del análisis demográfico en relación al tema, como por ejemplo el nivel, tendencia e impacto de la migración extranjera tanto en el país como en la provincia. Se posiciona para abordar la problemática en base a una mirada sociodemográfica, lo cual le permite plasmar una lectura conceptual de las migraciones y de la dinámica poblacional con

análisis comparativos integrando el contexto, en especial la inestabilidad política característica de la época.

Cecilia Rossi con su artículo: “De los bañados a los canales de irrigación. Primeras notas sobre el uso del agua para el desarrollo de la agricultura en el área capitalina de Santiago del Estero, 1855-1875” analiza lo sucedido en la provincia en una época convulsionada, marcada por grandes acontecimientos que cambiaron el mundo: el declive de los Austrias y el surgimiento de los Borbones, las Guerras Napoleónicas, la caída del Rey Fernando VII de España, los avances tecnológicos, la lucha por el dominio de los mares, la creación del virreinato del Río de la Plata, entre otros. Todos estos hechos modificaron la geopolítica continental con grandes impactos para la provincia. Realiza un estudio comparativo entre las políticas públicas orientadas al manejo del agua para riego entre fines del siglo XIX e inicios del XX, vinculado ello al cambio de época. La transición entre poblaciones nómadas que se organizaban en relación a la formación de los esteros y los bienes propios de este tipo de geografía, a otra con asentamientos fijos, fue producto de la primera experiencia de planificación estatal orientada a la canalización cuyo objetivo era la modernización productiva y la integración al modelo agroexportador, en un entorno de conflictos entre caudillos.

La sección 2 del libro: “Población, Políticas Públicas y Educación” contiene 4 artículos, todos ellos elaborados por integrantes del proyecto: “Estructura social y económica, transformación y desigualdad en regiones subcapitalizadas de la periferia. El caso de Santiago del Estero, Argentina, 1970-2020” que el Dr. Jorge Silveti dirige. Estos artículos forman parte de tesis doctorales y fueron presentados en diferentes eventos nacionales e internacionales, entre los cuales vale mencionar la conferencia dictada en la Universidad de Verona en oportunidad de la pasantía de la Dra. Noelia Gurmendi en febrero del año pasado.

El artículo justamente de Gurmendi en colaboración con Jorge Silveti: “Recuperación de regulaciones laborales en la primera década del siglo XXI y Ley Ómnibus de 1995 en Santiago del Estero” aborda el tema del mercado de trabajo en la provincia en la primera década del presente siglo. En especial examina la institucionalidad laboral realizando un parangón entre las diferentes políticas de las últimas décadas. Se pone énfasis especialmente en dos paradojas. La primera referida a las políticas regulatorias sobre el mercado de trabajo a nivel nacional en la primera década del presente siglo, en las que se puede advertir la firme política hacia la institucionalidad del trabajo, que se basó en dejar sin efecto todas

las normas “flexibilizadoras” de la década anterior. Sin embargo, ambas políticas opuestas fueron llevadas a cabo por el mismo partido político. La segunda cuestión que examina el artículo es la política gubernamental referida al mercado de trabajo implementada a partir del año 2005 en la provincia, que condujo a precarizar el empleo público utilizando para ello una herramienta de la década anterior: los contratos de locación de servicios, contenidos en la denominada Ley Ómnibus de 1995.

Los siguientes dos trabajos se enfocan en el tema educativo, de singular importancia dado que constituye una herramienta fundamental para lograr la inclusión social: mayor y mejor acceso al mercado, posibilidades de trayectorias laborales ascendentes, igualdad de oportunidades, respeto de los diversos códigos culturales, estados deliberativos con ciudadanía activa, entre otros.

En el trabajo “Más educación, menos pobreza. Un estudio de las estadísticas oficiales en Santiago del Estero (Argentina)” de Mariano Juan Parnás se presenta información obtenida mediante técnicas cuantitativas, referida al ámbito educativo en la provincia a partir de la década de los ochenta, utilizando fuentes secundarias: el censo de población, la EPH y el dispositivo Aprender. A través del estudio se pueden percibir las luces y sombras de la educación primaria en la provincia, los obstáculos de acceso a la educación por parte de los hogares, las dificultades para lograr niveles adecuados de calidad educativa, las brechas urbano/rurales y de gestión pública/privada. En matemática y lengua los estudiantes santiagueños se ubican por debajo del nivel básico y la provincia se ubica en los últimos lugares en el contexto nacional. El escenario se agudiza al interior de la provincia debido a que los estudiantes con resultados por debajo del nivel básico provienen mayoritariamente de establecimientos de gestión pública y de hogares pobres.

El artículo de Silvina Anabel PAZ “Política educativa con perspectiva de desarrollo humano para el nivel secundario en contexto rural: el caso del programa de mejoramiento – Promer II– en Santiago del Estero (2015– 2021)” pone de relieve a la educación como configuradora de capacidades para el desarrollo humano de acuerdo al enfoque de Amartya Sen, en el marco de la provincia argentina con mayor población rural y bajos índices de desarrollo. Luego intenta contrastar desde la óptica de la justicia educativa y utilizando una metodología cualitativa los resultados del PROMER, cuyo objetivo buscó garantizar el derecho a la educación de jóvenes de zonas rurales en forma equitativa a los de las urbanas, en términos de inclusión y terminalidad. En este sentido se

consultaron a directivos y docentes de establecimientos educativos beneficiados en el PROMER II, para indagar respecto al rol de mediación institucional orientado a la formación de capacidades tendiente al desarrollo humano.

El artículo de la Dra. Rita Salvatierra: “Tendencia en la productividad y progreso técnico en el sector agroganadero de Santiago del Estero” indaga respecto a la dinámica de la estructura productiva del sector agroganadero de Santiago del Estero durante la primera década del siglo XXI. En este sentido se analizan las diversas ramas que componen el sector, su nivel de producción, tanto medido en volumen físico como a precios nominales, el cálculo de la productividad y su evolución, la estructura y trayectoria de las diversas categorías de empleo. Los resultados obtenidos mediante la utilización de la Fórmula de Fabricant, aportan importantes evidencias respecto a la creciente heterogeneidad estructural y de brechas que expresan las desigualdades en el acceso al progreso técnico, observados en los cambios de la productividad media del trabajo según la existencia de transferencia de recursos (mano de obra) a otras actividades de distinta productividad y la incorporación de progreso técnico (tecnología) en las actividades de producción.

Dr. Jorge Luis Silveti
Director del Centro de Estudio de Demografía y Población
FHCyS - UNSE

Sección I

In Memoriam

Las mujeres jefas de hogares pobres y no pobres en la provincia de Santiago del Estero*

Nora Josefina GÓMEZ*
In Memoriam

Introducción

El propósito de este trabajo es realizar una descripción breve de las zonas geo-económicas de Santiago del Estero y de la situación socio-demográfica de los hogares con y sin necesidades básicas insatisfechas que tienen jefa femenina diferenciándolos de aquéllos con jefe masculino. Los datos provienen de una encuesta en la que se tienen en cuenta la edad, la educación y la situación laboral.

Este artículo ha sido estructurado en varias secciones: los aspectos teóricos-metodológicos que han permitido diseñar la encuesta, el análisis socio-demográfico de la población con NBI, y un estudio comparativo a partir de diferentes variables de los hogares con jefe de sexo masculino y femenino con y sin NBI.

Consideraciones teórico-metodológicas

La definición de pobreza y su medición sigue la línea de investigación propuesta para América Latina desde la CEPAL (Katzman, 1989) en la cual se sostiene que: “la situación más o menos permanente de los hogares con insuficiencia de ingresos redundará en carencias críticas en la satisfacción de necesidades básicas”. Estas necesidades básicas se refieren “a las manifestaciones materiales que evidencia la falta de acceso a ciertos tipos de servicios tales como vivienda, agua potable, servicios sanitarios, educación y salud” (INDEC, 1984). Los hogares que no satisfacen algunas de estas necesidades consideradas como básicas, por el

* Esta obra se encuentra publicada en Sautu R., Di Virgilio, M.M. & Ojeda, G (1999) “Mujeres trabajo y pobreza en la Argentina. Ed. Universidad Nacional de La Plata. Buenos Aires.

* Directora del Centro de Estudios de Demografía y Población (CEDEP) de la Facultad de Humanidades, Ciencias Sociales y de la Salud (FHCSyS) de la Universidad Nacional de Santiago del Estero (UNSE). Doctora en Demografía. *In Memoriam*.

método denominado necesidades básicas insatisfechas (NBI), tengan o no ingresos inferiores a la línea de pobreza son los “pobres estructurales”, población objeto de estudio de este trabajo.

Santiago del Estero es una provincia ubicada en el Noroeste Argentino en la cual, hacia fines del siglo pasado con la llegada del ferrocarril, se redefine el espacio región y surgen dos zonas, aquéllas que se incorporan al proceso productivo como el noreste forestal y aquellas que quedan geográficamente aisladas.

El concepto de zona geográfica parte de la noción de región entendida como delimitación de unidades espaciales homogéneas desde el punto de vista económico, social, político y cultural. Su dinámica depende tanto de causas externas a la misma como internas, en donde entran en juego aspectos tales como la historia, geografía, cultura y otros que exceden a los límites de esta investigación¹

En el presente siglo la característica fundamental de todas las zonas geo-económicas es la incapacidad de retener población económicamente activa debido a un patrón de desarrollo regional que no ha generado suficientes puestos de trabajo. Existen intentos de revertir esta situación que se manifestaron en políticas que no llegaron a cumplir totalmente sus objetivos. En la actualidad continúa habiendo una reserva de mano de obra para actividades económicas de zonas más dinámicas que generalmente se encuentran fuera de la provincia.

La metodología utilizada es la de una encuesta que ha sido aplicada tanto en áreas rurales como urbanas, para lo cual se realizó un diseño muestral probabilístico en dos etapas: en la primera se diseñó una muestra estratificada y en la segunda una muestra por conglomerados.

Teniendo en cuenta los objetivos de la investigación, el muestreo estratificado permitió un conocimiento más detallado y analítico de las variables a estudiar, dividir o separar la provincia en estratos, de acuerdo a los criterios de las zonas geoeconómicas, definidas teniendo en cuenta las condiciones sociales, educativas y culturales importantes en cada estrato. Esta zonificación se apoyó en la elaborada por la Secretaría de Planeamiento de la Provincia en el año 1988 a cargo del arquitecto Víctor

¹ Zona N°1: Noroestes Forestal (Departamento Copo y Alberdi), zona N°2 Noroeste Agrícola (Pellegirini y Jiménez), zona N°3 Sudoeste Minero Ganadero (Río Hondo, Guasayán y Quebracho), Zona N° 4 Sur Ganadera (Ojo de Agua, Atamisqui, Salavina, Mitre y Quebracho), zona N°5 Este Agricolaganadera (Aguirre, Belgrano, Ibarra, Taboada, Moreno y Rivadavia) y zona N°6 Centro Agrícola Ganadera (Capital, La Banda, Robles, San Martín, Sarmiento, Silípica, Figueroa y Avellanada).

Sebastián Medina. A los efectos de la muestra cada zona geo-económica fue considerada como un estrato, con lo cual se redujo el costo del trabajo de campo tanto en tiempo como en el traslado de los encuestadores.

En la segunda etapa se utilizó un diseño por conglomerados llevado a cabo dentro de cada estrato, primero se seleccionaron las localidades y luego, en cada una de ellas, las viviendas.

Aspectos sociodemográficos de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas

A partir del criterio de zonas geo-económicas rurales y urbanas se presenta a continuación la proporción de hogares con NBI en las diferentes zonas de la provincia.

En la presente sección describiremos las características socio-demográficas de las seis zonas geo-económicas rurales y urbanas en las que hemos dividido la provincia. Para comenzar, en el cuadro N° 1 se consigna la composición interna de los hogares definidos como pobres que han sido incluidos en la muestra de nuestro estudio. Con el propósito de mostrar la incidencia de diferentes niveles de pobreza estos hogares han sido clasificados según el número de necesidades básicas que no tienen cubiertas, comparando en cada zona los hogares rurales y los urbanos.

De los resultados obtenidos en la investigación de las diferentes zonas geo-económicas rurales en la provincia se puede afirmar que en todas se observa un alto porcentaje de población con tres y más NBI, que varía de un 33.8% en la Zona N°1 Norte Forestal a un 67.7% en la N°2 Noroeste Agrícola.

En las zonas urbanas, por el contrario, se presenta una gran variación con menor incidencia de la proporción de casos con tres o más necesidades básicas insatisfechas.

Otra información a tener en cuenta es el porcentaje de estructuras nucleares o extendidas de parentesco por zonas. Del análisis de los datos se desprende que existe en todas las zonas geo-económicas de la provincia un predominio de la estructura nuclear de parentesco con un porcentaje que varía entre un 81.6% en la zona urbana N°3 Sudoeste Minero Ganadera, a un 92.6 % en la zona geo-económica rural N° 1 Norte Forestal.

En la población con NBI se observa que es más alto el porcentaje de varones analfabetos y con nivel primario que entre las mujeres, quienes superan a los primeros en niveles educativos secundario y terciario.

Otros aspectos demográficos tenidos en cuenta en este estudio es el referido a la movilidad territorial de la población con NBI. Si se analiza la distribución de los personajes según sexo, se observa que el porcentaje de varones nacidos en el lugar 73.2% es más alto que el de las mujeres 69.9%. En cambio, entre los nacidos en otra provincia, las mujeres superan (64.4%) a los varones (5.3%). Si la distribución se realiza por zonas, el porcentaje se ubica en la categoría nativo en todas las áreas, variando entre un 82.4% en la zona urbana N°3 Sudoeste Minero Ganadera y un 57.5% en la zona rural N°6 Centro Agrícola Ganadero.

Cuadro N° 1: Proporción de hogares con una, dos o tres Necesidades Básicas Insatisfechas según zonas geo-económicas rurales y urbanas

NBI	Zonas											
	1		2		3		4		5		6	
	R	U	R	U	R	U	R	U	R	U	R	U
Una	56.5	35.2	18.3	52.3	17.0	52.3	13.2	35.5	17.2	2.7	28.2	40.6
Dos	9.7	63.4	14.0	20.9	26.6	30.2	34.1	34.4	40.4	53.3	30.6	44.2
Tres y más	33.8	1.4	67.7	26.8	54.4	17.5	25.7	30.1	42.4	44.0	41.2	15.2
N	-97	-48	-43	-49	-51	-44	-54	-63	-56	-59	-34	-97
R: refiere a población rural / U: refiere a población urbana												

Fuente: Elaboración propia

El ingreso promedio mensual (cuadro N° 2) de los hogares pobres refleja una situación de relativo privilegio para las zonas urbanas, sobre todo en la N°1 Noreste Forestal y N°2 Noroeste Agrícola en donde los ingresos no sólo son superiores a los del área rural de la zona sino también al resto de las regiones.

Cuadro N° 2: Santiago del Estero 1994-1995. Ingreso promedio mensual de los hogares pobres en las diferentes zonas geo-económicas (en pesos).

Zona	Ingreso promedio mensual	
	Rural	Urbana
Zona 1	467,5	610,7
Zona 2	209,6	517,6
Zona 3	429,8	405,7
Zona 4	266,7	299,7
Zona 5	325,1	375,3
Zona 6	430,5	497,8

Fuente: Elaboración propia

Los jefes de hogares pobres y no pobres

En esta sección nos proponemos comparar en género de los jefes de hogares pobres y no pobres. Al respecto los datos muestran, tanto a nivel país en general como en las provincias en particular un aumento de la jefatura femenina de hogar en los últimos años. Las cifras varían, según los censos, en el país de un 4,9% en 1960, 19,2% en 1980 y 22,3% en 1991. Esta tendencia se repite en la provincia de Santiago del Estero, en 1960 hubo un 7,4% de hogares con jefa de sexo femenino, en 1980 esta cifra creció a 25,5% y en 1991 bajó a 24,4%.

De la información del cuadro N°3 se desprende que existe un alto porcentaje en todas las zonas de la provincia de hogares con NBI, tanto en aquellos con jefatura femenina como masculina. En todos los casos de hogares NBI el porcentaje de jefes varones supera al de mujeres, en cambio entre los no pobres las jefas de sexo femenino tienen un porcentaje más elevado, excepto en las zonas 1 y 2.

Cuadro N° 3: Santiago del Estero. 1994-1995. Distribución por género del jefe de hogares pobres estructurales y no pobres según zonas geo-económicas

Jefes de Hogar	Zona 1		Zona 2		Zona 3		Zona 4		Zona 5		Zona 6	
	NBI	Sin NBI	NBI	Sin NBI	NBI	Sin NBI	NBI	Sin NBI	NBI	Sin NBI	NBI	Sin NBI
Masc.	82.9	88.8	84.8	87.5	81.6	76.2	86.9	80.4	85.9	70.4	81.7	78.8
Fem.	17.0	11.2	15.2	12.5	18.4	23.8	13.1	19.6	14.0	29.6	18.3	21.2
N	- 155	-12	-77	-23	-97	-35	-99	-41	-89	-43	- 184	-14

Fuente: Elaboración propia

En general cuando se trata de jefatura de hogar existen una serie de variables que el preciso que sean tenidas en cuenta porque de ellas depende, en gran parte, la capacidad de la unidad doméstica de poner en práctica estrategias y utilizar recursos. A tal fin se presentan los siguientes cuadros en donde se observa la distribución de los jefes de hogar de los diferentes grupos de edad según sexo. Así, en los cuadros N° 4 y 5 puede observarse que los pobres estructurales tienen edades más jóvenes y además menor nivel educativo, que los jefes de hogares sin NBI.

Cuadro N°4: Santiago del Estero. 1994-1995. Distribución de los jefes de hogares pobres y no pobres, según género y edad.

Edad	Jefe de Hogar Varón		Jefe de Hogar Mujer	
	Pobre	No pobre	Pobre	No pobre
15 a 34 años	14.6	13.4	7.5	2.4
35 a 64 años	67.4	74.2	55.5	70.7
65 y más	18.0	12.4	37.0	26.9
N	(555)	(97)	(146)	(41)

Fuente: Elaboración propia

Cuadro N° 5: Santiago del Estero. 1994-1995. Distribución de los jefes de hogares pobres y no pobres, según género y nivel educativo

Educación	Jefe de Hogar Varón		Jefe de Hogar Mujer	
	Pobre	No pobre	Pobre	No pobre
Analfabeto	28.7	---	40.0	---
Primario Inc y comp	52.3	41.7	40.7	45.0
Secundario, Terciario	19.0	58.3	19.3	55.0
N	(551)	(96)	(145)	(40)

Fuente: Elaboración propia

Las transformaciones operadas en las estructuras socio-económicas han motivado a las mujeres a continuar sus estudios con el propósito de incorporarse al mercado laboral. Diferentes estudios plantean tanto el aumento del nivel educativo femenino en las últimas décadas como una tendencia a ingresar en el mercado laboral que puede ser producto de diferentes causas.

A partir de 1970, más específicamente entre 1970 y 1980, por efecto de la crisis económica el trabajo por cuenta propia incrementó su importancia en todo el país. Según el Censo de 1960 el porcentaje de cuenta propia era 38.4% y el de asalariados de 39.3%, para 1980 los primeros alcanzaban el 52.3% y los segundos descendían al 25.1%. En 1991 nuevamente se observa una disminución de los asalariados (17.9%) y un incremento de los cuenta propia (27.5%). Si se analiza la información por sexo vemos que entre los varones los asalariados representan un 57.7% y los cuenta propia un 32.2% y entre las mujeres las asalariadas un 27.8% y las cuenta propia un 18.7%.

En los resultados de la encuesta realizada en la provincia observamos, según el cuadro N°6, que tanto los jefes de hogares pobres como los no pobres (varones y mujeres) son principalmente cuenta propia y asalariados permanentes. Una dato curioso surge de la categoría patrón, en donde la comparación según sexo para los hogares con NBI muestra un predominio de los jefes varones (8.4%) respecto de las mujeres

(6.8%), situación que se invierte entre los jefes de hogares sin NBI, un 14.3% de las jefas son patronas y sólo un 3.8% de los hombres jefes de hogar se ubica en esta categoría.

Cuadro N°6: Santiago del Estero. 1994-1995. Distribución de los jefes de hogares pobres y no pobres, por categoría ocupacional según género

Categoría Ocupacional	Jefe de Hogar Varón		Jefe de Hogar Mujer	
	Pobre	No pobre	Pobre	No pobre
Patrón	8.4	3.8	6.8	14.3
Cuenta Propia	37.7	27.5	41.1	28.6
Asalariado Permanente	31.8	57.5	37.4	57.1
Asalariado Estacional	11.0	1.3	3.3	---
Independiente Ocasional	11.0	10.0	11.4	---
N	(430)	(80)	(44)	(14)

Fuente: Elaboración propia

En el cuadro N°7 se observa el predominio de los cuenta propia y asalariados permanentes tanto entre los jefes de hogar (TP) como entre los conyugues (TS). Pero si bien en la categoría cuenta propia el porcentaje más alto se ubica entre las jefas de hogar (40.9%), las mujeres cónyuges superan a las jefas de hogar en la categoría trabajador asalariado permanente (46.9% y 36.4% respectivamente). Por otro lado, el porcentaje de jefes de hogar (TP) en la categoría patrón es superior (6.8%) al de las cónyuges (TS) (1.9%). Otro dato que resulta importante desatacar es que entre los trabajadores ocasionales, ya sean independientes o asalariados, el trabajador secundario (mujeres cónyuges) es superior al trabajador primario (mujeres jefe de hogar). En este aspecto

es necesario tener en cuenta que la ausencia de un compañero en el hogar aumenta la probabilidad de la mujer de ingresar al mercado laboral.

Cuadro N°7: Santiago del Estero. 1994-1995. Distribución de la población con NBI de las diferentes categorías ocupacionales según sea trabajador primario (jefe de hogar) o trabajador secundario (mujer cónyuges)

Categoría Ocupacional	Mujer Jefe de Hogar (trabajador primario)	Mujer Cónyuge (trabajador secundario)
Patrón	6.8	1.9
Cuenta Propia	40.9	28.3
Asalariado Permanente	36.4	46.9
Asalariado Estacional	2.3	4.4
Independiente Ocasional	11.4	12.3
Asalariado Ocasional	2.3	6.2
N	(44)	(113)

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

Del análisis de los datos censales se desprende que en los últimos años creció el número de jefe de hogares en el país y en la provincia de Santiago del Estero, hecho que puede ser motivado tanto por la decisión femenina de quedar sola a cargo de los hijos o por el abandono del hogar por parte del varón.

En cualquiera de las situaciones planteadas la mujer debe ingresar al mercado laboral. Es importante señalar que la oferta de mano de obra femenina está determinada no solo por las condiciones generales del mercado de trabajo, sino también por la situación particular de cada hogar y por aspectos personales de la mujer. Así, su ingreso al mercado laboral puede darse tanto en un período de ciclo de auge económico como de recesión. En el primer caso la participación femenina será consecuencia

de la mayor posibilidad de obtener empleo, mientras que en períodos de recesión la actividad económica femenina puede tener como objetivo tanto complementar los ingresos familiares como suplirlos en el caso de que el jefe de hogar estuviera desocupado. Esta última situación en el caso de la cónyuge de quien la jefa se diferencia dado que suele ser el único sostén del hogar con lo cual se ve en la necesidad de trabajar.

En general en la provincia, de acuerdo a los datos obtenidos en la encuesta, se observa que el porcentaje de jefas no pobres y con nivel educativo secundario y terciario es más alto que el de las jefas pobres estructurales, analfabetas y con nivel primario. Otro aspecto importante a tener en cuenta es que el porcentaje de asalariadas es superior al de cuenta propia entre las no pobres, a diferencia de las jefas de hogares pobres en donde predomina el cuentapropismo.

Así, en los diferentes aspectos tenidos en cuenta se destaca la situación de inferioridad de la mujer jefa de hogar con NBI en todas las zonas geo-económicas de la provincia, lo que permite visualizar a simple vista una aparente homogenización.

Por último, puede decirse que los trabajos que tienen por objeto el estudio de las jefas de hogar con NBI en la provincia adolecen de limitaciones, esto se debe, por una parte, a que se trata de un fenómeno complejo y, por otra, a que el proceso de crisis afectó a las economías de las diferentes zonas geo-económicas ya sea por falta de políticas públicas o la dirección que las últimas han tenido en los últimos años. Sería interesante, como una manera de recuperar el tejido socio-económico o diseño de planes que tiendan a la explotación racional de los recursos propios de cada zona.

Bibliografía

- INDEC (1984). La pobreza en la Argentina. Buenos Aires, Estudios INDEC N°1.
- Katzman, R. (1989). La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo. Revista CEPAL N°7.

De los bañados a los canales de irrigación. Primeras notas sobre el uso del agua para el desarrollo de la agricultura en el área capitalina de Santiago del Estero, 1855-1875*

María Cecilia ROSSI*

In Memoriam

Introducción

Iniciando un estudio comparativo entre las políticas públicas orientadas al manejo del agua para riego entre fines del siglo XIX e inicios del XX, advertimos¹ que no son muchos los trabajos existentes sobre proyectos y realizaciones en canalización de los ríos para riego. En el caso mendocino, el sistema de riego tiene antecedentes prehispánicos. Cerca de la capital los trabajos para el aprovechamiento de la ciénaga del Bermejo se consolidaron entre finales del siglo XIX y 1930, coincidiendo con el aumento de la producción vitivinícola, la mayor inversión estatal, la aparición de agencias del Estado especializadas y la inmigración. En tanto más al sur, la construcción de la red de desagües de General Alvear

* Estudios previos y parciales, sobre la segunda mitad del siglo XIX, fueron presentados en el *Congreso Latino-americano de Historia Económica (CLADHE V)*, Universidade de Sao Paulo, Brasil, julio de 2016. María Cecilia Rossi y Guillermo Banzato, “Gestión del riego en las llanuras argentinas. Poderes locales y provinciales en perspectiva comparada: Santiago del Estero y Buenos Aires entre la segunda mitad del siglo XIX y 1915”. En 2016 también se presentó un trabajo en conjunto entre investigadores de La Plata, Oaxaca (México) y Santiago del Estero: Olivia Topete Pozas, Marco Aurelio Almanzán Reyes, Guillermo Banzato y María Cecilia Rossi, en el Seminario Internacional *Lo agrario y la irrupción del capitalismo en Argentina y México, Siglos XI y XX*. “Empresarios rurales y gestión del agua para riego en Oaxaca, Buenos Aires y Santiago del Estero, 1875-1910”, La Plata, septiembre de 2016.

¹ Dra. en Historia. Academia Nacional de la Historia /CEDEP-UNSE /IdIHCS-CHAYA-UNLP. In memoriam

¹ María Cecilia Rossi y Guillermo Banzato, “Gestión del riego en las llanuras argentinas. Poderes locales y provinciales en perspectiva comparada: Santiago del Estero y Buenos Aires entre la segunda mitad del siglo XIX y 1915”, *CLADHE V*, Universidad de Sao Paulo, USP, sao Paulo (Brasil), 2016.

requirió del esfuerzo de los empresarios y políticos locales con el fin de convencer a las autoridades provinciales de la necesidad y beneficios de la obra pública, consiguiendo algunas medidas parciales, pero no de fondo al menos hasta mediados de los años '20.² Otro estudio sobre las concepciones en torno al uso del agua y la ocupación del territorio encuentra pervivencias de largo plazo en una concepción utilitarista de la distribución del líquido, favoreciendo tempranamente a zonas y sectores sociales privilegiados dedicados al cultivo de vides.³ El largo conflicto entre las provincias de Mendoza y La Pampa por las aguas del río Atuel-Diamante ha sido abordado últimamente desde un novedoso punto de vista interdisciplinario, que ha permitido poner en foco el impacto de las decisiones burocráticas y los cambios en esas miradas, las comunidades afectadas en La Pampa en contraposición con los beneficios conseguidos por los mendocinos. Pero también abren nuevas perspectivas de análisis al preguntarse sobre los habitantes de Mendoza que también fueron afectados negativamente, o sobre las estrategias turísticas de “legitimación y hegemonía ecopolítica” en esta provincia.⁴

De los otros casos andinos, para San Juan se ha estudiado la legislación sobre el riego en la segunda mitad del siglo XIX e inicios del XX, que combinaba las prácticas hispánicas y las locales, posibilitando una apropiación del riego por parte de los propietarios a través del derecho de uso. No obstante, el Estado provincial fue logrando cada vez

² Ponte, Jorge Ricardo. “Historia del regadío. Las acequias de Mendoza, Argentina. *Scripta Nova* Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, X(218), 2006, <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-218-07.htm>; María del Rosario Prieto, Facundo Rojas, Teresita Castrillejo y Fernando Hernández, “Procesos ambientales y construcción del territorio a partir de un estudio de caso: la ciénaga del Bermejo, oasis Norte de Mendoza, 1810-1930”. *Revista de historia americana y argentina*, vol. 47, núm. 2, 2012, http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2314-15492012000200005&lng=es&nrm=iso&tlng=es. Carina Martínez Jurczynszyn, “Política y obra pública en las orillas. La problemática de la construcción de la red de desagües rurales en la Colonia Alvear, Mendoza (1910-1925)”, en *Estudios Rurales*, vol. 3, núm. 5, 2013, <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/estudios-rurales/article/view/4052>.

³ Facundo Martín, Facundo Rojas y Leticia Saldi, “Domar el agua para gobernar. Concepciones socio-políticas sobre la naturaleza y la sociedad en contextos de consolidación del Estado provincial mendocino hacia finales del siglo XIX y principios del XX”, en *Anuario del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”*, núm. 10, 2010, pp. 159-186.

⁴ Lucrecia Wagner, Facundo Martín, Facundo Rojas y Robin Larsimont, “Hidro-políticas y disputas socioambientales en la cuenca del río Atuel (Mendoza/La Pampa, 1878/2015)”, en *Segundas Jornadas de Sociología de la U.N.CUYO*, 2015.

mayor control sobre el riego, aunque en tensión constante con el interés de los grandes propietarios. En la provincia de La Rioja desde 1870 regía una ley que había regulado la distribución del agua de riego a través de comisiones de regantes, que se ocupaban de administrar el sistema de turnos para cada vecino. Finalmente, se han trabajado los proyectos y realizaciones para aprovechar los ríos del norte de la Patagonia, desde Neuquén al Atlántico, los casos que corresponden a la provincia de Buenos Aires tuvieron distinta suerte, los más importantes fracasaron debido la falta de continuidad de las empresas, las dificultades de las distancias y el clima adverso y las obras que no se terminaban, entre otras razones, si bien algunos pequeños emprendimientos privados tuvieron cierta continuidad.⁵ Más cercano a nuestra provincia, el trabajo de Daniel Medardo Ontivero (2016) estudia la agricultura de riego desarrollada en el Departamento Cerrillos, Salta, a fines del siglo XIX, y avanza en el conocimiento respecto a la administración y distribución del agua para riego que se convertirá en un lugar estratégico del circuito ganadero orientado al norte chileno.⁶

Nuestro estudio se ubica en la provincia de Santiago del Estero, territorio atravesado de NO a SE por dos enormes ríos, el Dulce y el Salado, cuyos desbordes periódicos generaron históricamente amplias zonas de bañados de uso comunitario, que en medio de las irregularidades de las lluvias permitían a las poblaciones ribereñas cultivar y pescar adoptando para estas formatos de trashumancia histórica, mientras que las propiedades privadas se ubicaron preferentemente a orillas de los ríos posibilitando un abastecimiento más o menos permanente sobre todo para los ganados.

A pesar de las reestructuraciones poblacionales y productivas que la colonización planteó para las privatizaciones de extensas zonas de

⁵ Genini Guillermo. “Riego, Estado y legislación en San Juan (Argentina), 1850-1914”. *Scripta Nova* Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, IV(66), 2000. <http://www.ub.edu/geocrit/sn-66.htm>; Olivera Gabriela. “Olivo, políticas substitutivas y heterogeneidad agraria (La Rioja 1940-1970)”. *Mundo Agrario*, 2001, 1(2). <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv01n02a04>; Martínez de Gorla, Dora Noemí. *La colonización del riego en las zonas tributarias de los ríos : Negro, Neuquén, Limay y Colorado*. Buenos Aires: Corregidor; 1994.

⁶ Daniel Medardo Ontivero (2016) “Procesos de centralización en el manejo y la distribución del agua para tiego. El caso de los Reglamentos de agua en Cerrillos (provincia de Salta) a fines del siglo XIX”, *Seminario Internacional. Lo agrario y la irrupción del Capitalismo en Argentina y México. Siglos XIX y XX*, IdICS-CIESAS, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2016.

bañados, podemos decir que hasta mediados de siglo XIX esta forma productiva se mantuvo en funcionamiento (Rossi, 2004-2008-2010).⁷ Pero la inserción de la provincia en el orden liberal nacional y la voluntad de las elites dirigentes de convertirla en productora de materias primas, marcó en los últimos tramos del siglo XIX un punto de quiebre con estos modos de abastecimiento de agua dulce para los cultivos. Si a ello le sumamos los procesos privatizadores de tierras fiscales, la introducción de nuevos cultivos y el impulso a la industrialización, el conjunto conformó un nuevo formato productivo que necesitará, centralmente, de una provisión de agua de forma regular y lo más alejada posible de las irregularidades estacionales, para asegurarse cantidad y calidad en las cosechas. Este fue el punto final para el antiguo sistema de bañados. De modo que los desbordes de los ríos no solo dejaron de ser beneficiosos sino que se transformaron en inundaciones que debían ser controladas y los bañados se convirtieron en obstáculos que interrumpían las comunicaciones y los transportes y restaban disponibilidad de mano de obra en las épocas de siembra y cosecha.⁸

Con estos antecedentes, utilizando como fuentes las Compilaciones de Leyes, Decretos y Resoluciones de la Provincia de Santiago del Estero, la documentación del Archivo Histórico de Santiago del Estero y las Copias de Mensuras de la Dirección General de Catastro de la provincia,

⁷ María Cecilia Rossi (2004) "Formación del mercado de tierras en Santiago del Estero. Una aproximación a la problemática. 1850.1875", *Jornada Académica Acceso y tenencia de la tierra en Argentina y América Latina. Desde los tiempos coloniales a la actualidad*. Organizado por: CEH "Prof. Carlos S.A. Segreti", CEHR (UNLP), IEHS (UNICEN), CEHR (UNCOMA) y GIHRR (UNMDP) / (2008) "Encomiendas y pueblos de indios en la frontera santiagueña del río Salado del Norte. La reestructuración del espacio territorial". En: *Nueva Revista del Archivo 1*, 1º Edición, María Cecilia Rossi (Coord.), Subsecretaría de Cultura de la provincia de Santiago del Estero-Museo Histórico Provincial "Dr. Orestes Di Lullo / (2010) *Espacios y relaciones de poder. Su articulación en Santiago del Estero durante el proceso inicial de implante de la Modernidad-1851-1875*, MCR Editora, Santiago del Estero.

⁸ La culminación de este proceso que queda fuera de nuestro rango temporal, será la construcción a mediados del siglo XX de las dos obras hidráulicas más importantes del siglo XX, que conteniendo sus crecientes se orientaron a evitar las inundaciones y producir energía hidráulica, el embalse de Termas de Río Hondo para las aguas del río Dulce y el Dique de Figueroa para las del Salado. En la actualidad, se encuentra en punto de finalización otra obra de mayor envergadura sobre el antiguo Dique Figueroa para canalizar las aguas del Salado y evitar los desbordes periódicos que la obra más antigua no pudo terminar de contener.

en este trabajo nos proponemos escribir unas primeras notas que den cuenta de los modos en que, durante el proceso de los primeros intentos modernizadores, 1851-1875, fue cambiando el uso del agua para beneficiar a la agricultura en la provincia de Santiago del Estero, los modos en que paulatinamente la cuenca del río Dulce se verá atravesada por canales principales que tomando agua del curso principal la derivarán a través de una red de canales subsidiarios e hijuelas las que trazaron una compleja red hídrica principalmente en el ejido urbano de la ciudad de Santiago del Estero, para desarrollar cultivos novedosos para la provincia como la vid y la caña de azúcar.

Nos proponemos avanzar sobre las relaciones entre las tramas políticas y económicas y las confluencias de intereses públicos y particulares, que hicieron posible que los gobiernos provinciales tomaran bajo su responsabilidad política la provisión de agua para el desarrollo de la agricultura privada y los modos de su gerenciamiento; identificaremos las instituciones involucradas en el aprovisionamiento de agua, las cuestiones técnicas que se pusieron en juego y las dificultades que debían sortearse a este primer esquema de desarrollo.

Primeras líneas. Entre los orígenes y la colonia

Históricamente, Santiago del Estero desarrolló su sistema productivo entre sus dos grandes ríos de llanura, el Dulce y el Salado, de recorrido casi paralelo recorren longitudinalmente del N-O al S-E, dejando en el medio la llamada “Mesopotamia santiagueña”. Estos ríos generaban amplias zonas de bañados que eran productivamente centrales ya que luego de las inundaciones las cosechas tenían altos rendimientos, funcionaban como espacios comunitarios, en medio de las irregularidades de las lluvias permitían a las poblaciones ribereñas cultivar zapallos, porotos y maíz y pescar, combinado con una forma de manejo de los drenajes que permitían eliminar la sal que afloraba después de la inundación. La forma de habitabilidad era un asentamiento de tipo inestable que marchaba detrás de los móviles bañados cultivables, forma antigua de trashumancia habitacional. Este sistema fue altamente funcional para los grupos originarios y no modificaba sus vidas, pero sufrió una desestructuración paulatina cuando los españoles consolidaron su asentamiento.

El primer control institucional del agua: la Acequia Real de la ciudad de Santiago

Una vez instalados los españoles y hasta finales del siglo XIX, el agua, por su escasez o abundancia, planteó desafíos muy fuertes y casi permanentes tanto a las autoridades como a los habitantes que modificaron los espacios ecológicos al ritmo de un nuevo esquema de poblaciones que se fijaron a sus espacios y se reorientaron hacia los nuevos esquemas productivos europeos.

Centrándonos ya en la ciudad de Santiago del Estero, cuando se asentó definitivamente en 1553 en el margen occidental del río Dulce, ocurrieron dos cuestiones. Una, habitantes y gobernantes se enfrentaron a periódicas y graves inundaciones a las que la población española no estaba habituada por lo que el agua en exceso comenzó a ser considerada un castigo de los dioses y a partir de allí una larga historia de lucha por su control para proteger la ciudad, lo que fue conseguido recién sobre finales del siglo XIX por las obras del Ingeniero Casafoust (Rossi, 2010/Rossi-Banzato, 2017). Por otra parte, modificó sustancialmente el sistema de producción conforme a las tradiciones alimenticias europeas. Por el un régimen de lluvias tan irregulares que caracteriza a la geografía local, necesitaron abrir un gran acequia y una cantidad de hijuelas, a la que llamaron Acequia Real,⁹ que tomando el agua del río se fue extendiendo de modo paralelo entre las quintas y chacras que producían los alimentos para la ciudad y las abastecían de agua.

La acequia santiagueña que cruza la ciudad de norte a sur, devenida hoy en una avenida seca y desagüe cloacal, era un enorme canal que llegó a tener 8 km de largo.¹⁰ Ésta daba paso a otras más pequeñas o “hijuelitas” que permitían el ingreso del agua a las chacras de los

⁹ En el espacio santiagueño hubo dos acequias muy importantes: una fue la de Santiago del Estero que intentaba aprovechar las aguas del río Dulce y la otra en la ciudad de Esteco, ubicada en los márgenes superiores del río Salado. La de Santiago se la adjudica en su construcción el gobernador Abreu, pero lo cierto es que fue una obra indígena que ya estaba cuando llegaron los españoles, pero una sublevación de los mismos la destruyó en 1574. Luego sí, fue reconstruida por Abreu.

¹⁰ Su construcción tradicionalmente fue atribuida a los jesuitas, pero parece haber sido obra del gobernador Gonzalo de Abreu, o al menos él se atribuye la apertura según un documento de 1577 en el que se siente orgulloso de “haber podido controlar el curso superior de las aguas en beneficio de los vecinos”. Pero lo cierto es que estaba abierta y funcionando cuando los españoles se asentaron en Santiago y fue destruida durante una gran rebelión indígenas en 1574.

españoles devenidos en regantes particulares utilizando recursos ya considerados públicos, por los que pagaban un canon anual.

Hasta mediados de siglo XIX esta forma productiva funcionó regularmente, permitiendo el abastecimiento interno de cereales con algunos excedentes que se vendían a jurisdicciones vecinas.¹¹ Pero la inserción de la provincia en el orden liberal nacional y la voluntad de la élite dirigente de insertarla como productora de materias primas, marcó a mediados del siglo XIX un punto de quiebre con estos modos de abastecimiento de agua dulce para los cultivos. Si a ello le sumamos los procesos privatizadores de tierras fiscales, la introducción de nuevos cultivos y el impulso a la industrialización, el conjunto conformó un nuevo estilo productivo que necesitará, centralmente, de una provisión de agua de forma regular y lo más alejada posible de las irregularidades estacionales, para asegurarse cantidad y calidad en las cosechas. De modo que los desbordes de los ríos no solo dejaron de ser beneficiosos sino que se transformaron en inundaciones que debían ser controladas y los bañados se convirtieron en obstáculos que interrumpían las comunicaciones y los transportes y restaban disponibilidad de mano de obra en las épocas de siembra y cosecha.

Pensar la relación política con la agricultura bajo riego por canalización durante el Taboadismo

La relación entre política y desarrollo agrícola, fue directa a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX. Cada proceso mantendrá esta relación según sus características políticas, aunque en conjunto las dirigencias mantuvieron un claro norte en la filosofía del progreso y la política liberal. De todo el conjunto, exploraremos el tramo inicial de los procesos modernizadores que ubicamos durante el Taboadismo (1851-1875), con la intención de profundizar un proceso altamente complejo por los contextos políticos y militares regionales de los que la élite local participó muy activamente mientras se esforzaba en encontrar algunos lineamientos que permitieran operativizar localmente las acciones necesaria para colocar a

¹¹ En este sentido los estudios realizados por Silvia Palomeque mostraron que además de las clásicas exportaciones de productos de recolección como cera, miel y grana que se constituyeron en los más reconocidos, la jurisdicción también producía y vendía – cíclicamente- trigo y con mayor regularidad mulas y productos de textiles mientras se constituía en un alto consumidor de productos importados.

la provincia dentro del marco de las productoras de materias primas exportables. De modo que hablaremos de los primeros procesos modernizadores, los estudios de los nuevos espacios económicos, los intentos de utilizar los ríos para comerciar y los primeros tramos de la construcción productiva ligada al corredor del Dulce.

En torno a los ríos¹²

Las primeras acciones gubernamentales tienen que ver con el uso del agua de los dos grandes ríos que atraviesan la provincia, para transporte y comunicaciones. Una primera y muy temprana acción de 1852 hizo al gobernador Taboada pedir un espacio sobre el río Paraná para instalar un puerto para la provincia, cuestión que, como era de esperar, quedó en el olvido para las autoridades confederadas y una temprana y silenciada frustración para los agentes políticos locales. Es que la Confederación tenía otros planes ligados al estudio de la navegabilidad de los grandes ríos que la atravesaban, en cuyo marco ingresó Santiago y a partir de 1856 cuando comenzó la verificación de la navegabilidad del Dulce y del Salado. Los estudios trataron de averiguar la posibilidad del tráfico comercial, el desarrollo de la industria, la agricultura y la ganadería y sus posibilidades de comercialización e intercambios (Gargaro, 1885; Ríos, 1947; Rossi, 2004-2010; Rossi-Banzato, 2017).¹³

Las exploraciones del río Dulce fueron complejas por sus mismas características de cauce arenoso y muy voluble además de no contar con recursos financieros internacionales,¹⁴ para el estado provincial estaba

¹² Realizamos aquí una brevísima síntesis de los estudios que realizamos en: María Cecilia Rossi, “Exploraciones y estudios de los nuevos espacios económicos durante el siglo XIX. Santiago del Estero, 1850-875”. Publicación de la Revista Electrónica *Mundo Agrario*. Centro de Estudios Histórico Rurales. www.mundoagrario.unlp.edu.ar. UNLP. ISSN 1515-5994. N° 9. Segundo semestre de 2004 y en www.mariaceciliarossi.academia.edu / María Cecilia Rossi, *Espacios y Relaciones de Poder...*, MCRonline, Santiago del Estero, 2010 / María Cecilia Rossi y Guillermo Banzato, *Tierra y Sociedad en Santiago del Estero. El antiguo Matará, siglos XVII a XX*, (en prensa) Academia Nacional de la Historia (2017).

¹³ María Cecilia Rossi (2004) “Exploraciones y estudios de los nuevos espacios económicos durante el siglo XIX. Santiago del Estero, 1850-875”, *Mundo Agrario*, CEHR-UNLP, N° 9. Segundo semestre / (2010) op. cit.

¹⁴ AHE-L.2. Carpeta de Leyes, Decretos y Resoluciones. Septiembre de 1862. El gobierno requirió entonces de colaboraciones entre los propios habitantes involucrados en los programas de mejoramiento y la concreción de una cantidad de pequeñas obras orientadas a darle funcionalidad al territorio. En tal sentido eran constantes las exhortaciones a realizar

claro que dichas obras, de ser factibles, complementarían las del Salado y que de no emprenderse en conjunto, se plantearía un serio interrogante sobre la prosperidad de los territorios santiagueños en un futuro más o menos inmediato (Taboada, 1929:76-78 / Ambrosetti, 1949 / Achával, 1988 / Rossi, 2010).

El río Salado presentaba posibilidades más auspiciosas. Era barrancoso, formaba grandes bañados cultivables y allí se concentraron todos los recursos y los esfuerzos durante una década, hasta determinar que, con la realización de una cantidad determinada de recursos, humanos y financieros, podía ser navegable desde el río Paraná. La guerra de Secesión norteamericana, el cambio de rumbo de la economía internacional y la falta de interés en invertir en una frontera tan alejada de los nuevos centros económicos mundiales, dejaron a las obras sin los recursos financieros, con lo cual también éste proyecto fracasó asestando un duro golpe a las aspiraciones económicas y políticas de la dirigencia provincial, mientras en paralelo, iban cayendo las posibilidades de instalar colonias de inmigrantes en la frontera. Seguían sumándose frustraciones y fracasos (Rossi 2004; 2010; Rossi-Banzato 2017).

La agricultura bajo riego en la zona de la capital

De todos modos, el proyecto Taboadista de modernización agrícola no cesará en sus intentos y avanzará en todas las direcciones que le sea posible. Mientras hacia el este provincial continuaba sin descanso la apropiación legal de las tierras ahora consideradas fiscales y pertenecientes a antiguas comunidades indígenas que resultaban muy complejas de poblar (Rossi-Banzato, 2017), se volvió a pensar en la zona mesopotámica y el antiguo corredor del río Dulce, como un espacio posible para el desarrollo y con ello comenzó una nueva etapa de cultivo bajo riego por canalización, que tomó una dimensión realmente importante valorizando las tierras y las propiedades de modo exponencial.

En principio, el proyecto de ejecución se abrió en la ciudad capital y sus alrededores inmediatos. Los actores centrales de este proceso fueron hombres de la elite, muy ligados a los gobiernos de turno o integrantes de la burocracia provincial, que vivirán en la capital y tendrán sus espacios productivos muy cerca, el mismo Departamento Capital, y los

toda clase de sacrificios y las contribuciones necesarias para “afianzar la paz con el amor al trabajo”

Departamento Banda y Robles, alguno de cuyos principales nombres los iremos viendo a lo largo del trabajo.

Ordenamiento de agua

Esta suerte de temprana explosión del desarrollo agrícola urbano requirió de un primer ordenamiento legal en la provisión de agua para regadío, que comenzó en 1867, en un escenario muy complejo porque era la época de las guerras contra las montoneras de Felipe Varela en las que los Taboadas estaban luchando desde el bando mitrista, con el establecimiento del Concejo de Irrigación. Esta ley determinaba sus funciones, la aprobación de sus presupuestos y anualmente la designación de sus autoridades.¹⁵ Fue la primera agencia estatal, encargada de la administración del agua para riego en las chacras y quintas peri-urbanas de la ciudad. Los primeros integrantes del Consejo fueron elegidos por el Poder Ejecutivo provincial entre los hombres más destacados de su burocracia, que a su vez conformaban el gremio de los agricultores.

Una de sus principales funciones era la administración económica de las acequias públicas, esto es la venta del agua a los regantes y la administración de esos ingresos para el cumplimiento de sus otras funciones, abrir veredas anchas en sus laterales, rectificar las calles que dividían las propiedades vecinas,¹⁶ manteniendo la salubridad de los establecimientos bajo riego. Los álamos frondosos fueron desde entonces un signo inequívoco del borde de las acequias con lo cual en pocos años los alrededores de la ciudad se cubrieron de magníficas alamedas que acompañaban gentilmente los cursos de aguas que se abrían paralelas a la antigua Real, la que se convirtió en una magnífica alameda de grandes y frondosos árboles y agua fresca corriendo permanentemente, que además de instalarse como un paseo ciudadano, cumplía la muy importante función de regulación de las altas temperaturas en los largos veranos santiagueños.

¹⁵ Leyes del 16-10-1867 y del 3-12-1868. *Compilación Autorizada de Leyes de la Provincia de Santiago del Estero*. Tomo 1. Secretaría de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Santiago del Estero. Santiago del Estero. (1948:30 y 52) / Leyes del 8-01-1869, del 13-08-1870, del 31-10-1870, del 20-12-1870 y del 24-11-1873, *Compilación*, Tomo 2 (1948:52 y 53, 81, 78, 142).

¹⁶ Este no es un dato menor considerando la irregularidad en la extensión de la ciudad de Santiago del Estero, particularmente hacia el sur y por el cauce caprichoso del río Dulce.

El periódico *El Norte*, enrolado totalmente en el pensamiento liberal, saludaba unos días antes del establecimiento de la primera corporación, el 10 de octubre, una iniciativa a la que veía como la base del desarrollo, entendiendo que el “Adelanto es riqueza”,¹⁷ estando el adelanto, sin lugar a dudas, principalmente, en el desarrollo agrario. Pocos días más tarde, el 28 de octubre, un Decreto afinaba las funciones, sobre las que resulta interesante destacar el carácter deliberativo de sus resoluciones y la capacidad de cobro de impuestos y de pago los servicios de un contador. Por otra parte una serie de atribuciones le harían presentar, a la brevedad posible un reglamento general de irrigación que estuviese en un todo de acuerdo con el desarrollo agrícola de la capital.

Muy importante era la impronta higienista que manifestaba, acorde a los emprendimientos en tal sentido del gobierno de la provincia,¹⁸ para la conservación de la higiene pública y solicitando consejo facultativo del Medico Titular. Con una epidemia de cólera en ciernes, estas cuestiones tenían que ver con evitar que el agua no se estancara y se convirtiera en focos infecciosos.

El 3 de diciembre de 1868 una nueva ley¹⁹ aprobaba la elección de los miembros del Consejo de Irrigación de la Capital, lista que aparece

¹⁷ *El Norte*, 10 de octubre de 1867, N° 213. “Vamos a ver realizada una mejora importante para el país...El Gobierno marchará a la cabeza del progreso, en que ha entrado tan decididamente el país, se presenta hoy despejada de los obstáculos, al parecer insuperables, que se oponían al principio a los esfuerzos de una voluntad inteligente y bienhechora... Solamente a medida que adelantemos nos apercibimos que adquirimos nuevas fuerzas, más facilidades para recorrer con rapidez progresiva el trayecto que se estiende en una perspectiva iluminada por el arbol de la confianza.

El porvenir de Santiago del Estero aparece a través de un prisma halagüeño...está ligado con las grandes promesas que leemos en el horizonte de bonanza.

Si para cada uno de los Estados de la Confederación la paz, exterior e interior es una garantía de creciente prosperidad, para nuestra Provincia es el arco-iris fecundador que derrama la abundancia de la riqueza en nuestro suelo.

La disponibilidad de sus recursos, las reconcentraciones de sus fuerzas van a dar a la Nación un impulso irresistible para los trabajos de civilización interior nuestra provincia tiene mucho que ganar porque sus gobernantes han comprendido que es glorioso dotarla con instituciones liberales...Felicitamos al gobierno y al pueblo. No creemos deber recomendar a nuestros lectores la lectura del mensaje y proyecto que continuación publicamos...”

¹⁸ Periódico *El Norte*, 13 de diciembre de 1868. Con fecha 30 de noviembre de 1868 se instaló el Consejo Municipal de Higiene, teniendo como primer Presidente a Pedro Gallo y como Secretario a D. Martín Herrera.

¹⁹ Compilación Autorizada de Leyes de la Provincia de Santiago del Estero. Tomo 1. Secretaría de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Santiago del Estero. Santiago del Estero. 1948. Pg. 52.

encabezando Gaspar Taboada, Martín Herrera, Nicanor Giménez, José del Carmen Maldonado y Pío Montenegro, sobre los cuales nos quedan averiguar sus tierras y producciones, en tanto es una investigación que está en proceso. De todas formas, constituían parte de la burocracia provincial. El presidente era el hermano del gobernador, el financista de la familia que lo vimos haciendo negocios con las tierras de los suburbios de Santiago (además de los grandes negocios con las tierras de frontera). Nicanor Giménez era el Vicepresidente de la Cámara de Representantes de la Provincia. Pío Montenegro era el Escribano de Gobierno. José del Carmen Maldonado fue nombrado en enero de 1869 Juez de Paz propietario para el cuartel 1° de la Capital.²⁰

La elección fue practicada por el Gremio de los Agricultores con el objeto de reemplazar al primer Concejo que fuera designado directamente por el Poder Ejecutivo, quien se complacía en saludar a los miembros salientes por “los valiosos servicios que en su carácter han prestado a los intereses agrícolas (sic) de la Capital, promoviendo mejoras de indispensable importancia”. En adelante se lo denominará *Concejo Municipal de Irrigación* y los Poderes Legislativo y el Ejecutivo irán aprobando los cálculos de gastos, los recursos,²¹ e incluso, cuando alguno de los integrantes renunciaba, como ocurrió con Gaspar Taboada quien renunció a su cargo de Presidente en los últimos días de 1868, aprobar la elección de su reemplazo, en este caso, Gregorio Santillán.²²

Registro de Regantes, producciones y cálculos de alcance productivo bajo riego. Cuestiones a modo de ejemplo

Un buen lugar para comenzar a pensar estas cuestiones, es la *Memoria Descriptiva* que escribió el agrónomo Alejandro Gancedo (1885), sin descuidar la mirada del periódico *El Norte*. Con una mirada retrospectiva, Gancedo informaba que en el Departamento Capital había cuatro acequias. La antigua Acequia Real se llamaba Municipal y había

²⁰ Estas leyes se irán reiterando el 13 de agosto de 1870, 20 de diciembre de 1870, 24 de noviembre de 1873. En: *Compilación Autorizada de Leyes de la Provincia de Santiago del Estero*. Tomo 2. Secretaría de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Santiago del Estero. Santiago del Estero. 1948. Pg. 81, 142.

²¹ Leyes del 8 de enero de 1869; *Compilación Autorizada de Leyes de la Provincia de Santiago del Estero*. Tomo 2. Secretaría de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Santiago del Estero. Santiago del Estero. 1948. Pg. 52-53.

²² Periódico *El Norte*, 17 de enero de 1869, Año VI, Número 520.

alcanzado una extensión de 19 km, tenía bajo riego por canalización y en producción 250 cuadras y 422 ha, potencialmente esa cantidad de agua alcanzaría a regar hasta 400 cuadras y 675 ha de diversos cultivos.

Una segunda acequia, abierta antes de 1860, pertenecía a la firma “Jaime Vieyra y Cía.” en su establecimiento *Ingenio Esperanza*, con una extensión de 15 km, regaba 150 cuadras y 253 has en producción, con una potencialidad de riego enorme que casi duplicaba las cuadras, 280 y llevaban el cálculo a 472,5 ha.

Las Copias de Mensuras de la Dirección General de Catastro de la provincia²³ nos brindan mayores precisiones respecto a las propiedades y las acequias, y tomamos sólo a modo de ejemplo, el caso de Vieyra, ya que es una investigación que está en proceso. La mensura señala que el establecimiento de Vieyra adquirió por compra a Gaspar Taboada en 1881 “parte del fondo de la estancia” que era de su propiedad. Pero originalmente, en la época que se abrió la acequia de referencia, en 1864 era de propiedad de Norberto Neiroi quien de un terreno mayor vendió a Crisóstomo Maldonado 4 cuadras de frente por 1 legua de fondo. Diez años más tarde, en febrero de 1874, Crisóstomo vendió el mismo terreno a su hermano Carmen Maldonado quien lo denominó *Zanjón*, como se conoce hasta la actualidad, con los linderos siguientes, por el norte a Cosme Sayago, por el noroeste a Lorenzo Sayago, por el noreste el Carril del Palomar, por el oeste y sur la estancia de Ángel Carranza y al este con Gaspar Taboada. En el mes de noviembre de ese mismo año de 1874 Manuel del Carmen Maldonado vendió *Zanjón* a Gaspar Taboada. Será recién en 1879, ya desplazados violentamente los Taboada del poder y viviendo Gaspar en Córdoba, y cuando comienzan a desprenderse de sus propiedades y este es un ejemplo de las muchas y variadas que tenían en Capital. Actuó como intermediario y también como comprador Jaime Vieyra (quien se encontraba viviendo en Buenos Aires) en representación de los Sres. *Vieyra Hnos. y Cía.*,²⁴ adquiriendo para la firma en el *Zanjón* una extensión de 2 leguas superficiales (4.300 m por 8.600 m de fondo) el 20 de agosto de 1879 en 10.000 patacones²⁵. Aquí tenemos otra información, el agrimensor relata que en la fracción que Gaspar Taboada

²³ En adelante DGCSE.

²⁴ DGCSE-Copia de Mensura 1 Departamento Capital-Terreno Zanjón- Mensurada el 10 de noviembre de 1880. La sociedad estaba integrada por Jaime Vieyra, Delfín Vieyra, Remigio González y su hijo Remigio González Moreno.

²⁵ La información de la extensión y costo de Zanjón fue proporcionada por el propio Vieyra a Gancedo (1885:125).

compró a Carmen Maldonado había una acequia será conocida como la acequia del *Palomar* y en la fracción que compró a Adolfo Carranza había otra acequia más a la que llaman *Peruchillo*. La propiedad fue mensurada el 10 de noviembre de 1880.

Lo que vendió Gaspar Taboada era “parte de éste y otros títulos”. A medida que el mercado inmobiliario se activaba tras la caña de azúcar, iba vendiendo a través de agentes amigos y parceladamente “...con todas las poblaciones, montes, sembrados, potreros cercados...”, mostrando que las fracciones que adquiría Taboada eran campos que estaban en producción.

En 1870, en *Maco*, abrió su acequia Lucio Herrera con 11 km de extensión. La extensión del terreno era de dos leguas, tenía en cultivo 304 ha y podría regar 422, mientras que potencialmente llegaría a regar 160 cuadras y 304 ha. Una cuarta acequia capitalina se abrió en 1871 con una extensión de 5 km y pertenecía al industrial francés Pedro Saint Germes, instalado en la provincia unos años antes.²⁶ Había comprado unos terrenos muy conocidos, pertenecientes originalmente al Capitán Contreras y en ellos comenzó con una serie de variados cultivos. Regaba 320 cuadras y 540 ha mientras su potencialidad de regadío era de 600/700 cuadras y hasta 1.181 ha.

En el Departamento Capital una nueva apertura de acequia tuvo lugar en 1871 cuando Teodulfo Segura abrió la de su terreno. En éste caso se trataba de un terreno un tanto alejado de las costas del río ya que tenía de 18 km de largo y regaba 190 cuadras y 320 ha en producción, mientras la potencialidad de riego se aumentaba un poco menos que las anteriores llegando a 250 cuadras y 422 ha. Un tiempo antes de 1866, en el Departamento Robles, Luis Frías abrió una acequia de 11 km de extensión con la cual regaba 50 cuadras y 84 ha de cultivo, calculando que alcanzaría para regar otras 160 cuadras y 270 ha más.

En el Departamento Banda había dos acequias. Una pertenecía al establecimiento de los Sres. *Silva y Hnos.* su apertura databa de 1873, tenía 14 km de extensión y bajo riego ya tenía en producción 120 cuadras y 202 ha, calculando que con la cantidad de agua que llevaba podría alcanzar a regar 200 cuadras y 337 ha. La otra acequia era del establecimiento de *Juan S. Mac Lean y hno.*, databa de 1874 y tenía 9 km de extensión, con ella regaba 80 cuadras y 135 ha pudiendo alcanzar las 135 cuadras y 337 ha (Gancedo, 1885:78-79).

²⁶En 1866 Pedro San Germes tenía una panadería en el centro de la ciudad de Santiago del Estero. Diario El Norte, N° 64, 20 de mayo de 1866.

Cuando los datos estadísticos nos van alejando del radio de la Capital, los números cambian notablemente, y vamos a dar solo dos ejemplos que son altamente ilustrativos. Continuando con el río Dulce, en el actual Departamento Robles sobre su margen izquierda, había una antigua acequia abierta antes de 1866 perteneciente a Luis Frías, con 11 km de extensión, tenía 84 ha en cultivo pudiendo regar hasta 270, y 50 cuadras cultivadas pudiendo regar hasta 160. En el Departamento Banda vivía de la familia del futuro gobernador Ruiz, *M. Ruiz y Hnos.* dueños del *Establecimiento Antagé*. También ellos abrieron una acequia registrada en 1874 con una longitud de 9 km, tenía 135 ha en producción pudiendo regar 253, y 80 cuadras productivas pudiendo regar hasta 150.

Algunas informaciones sobre los Departamentos en cuestión

Tomadas del primer Censo Nacional, realizado durante la presidencia a Domingo Faustino Sarmiento en 1869, indican que, Capital comprende la “ciudad y suburbios”, se divide en cuatro Distritos o Secciones (Norte, Sur, Este y Oeste) siendo los límites de la ciudad al norte Tarapaya, al Sur Aive, al Este Maco y al su Simbol; vivían 8.498 personas y 1.317 familias; tenía solamente 67 casas “de un cuerpo” con techos de tejas sobre 1.137 casas en total (lo que incluía, en conceptos del Censo, casa de madera y ranchos). La Banda, con 4.903 personas y 596 familias, no tenía, todavía ninguna casa de tejas; comprende cuatro distritos, Pólear, Acosta, Palmares y Cuyof; con varias poblaciones, Rincón, Maravilla, Quiroga, los Vélez y una capilla sobre la ribera izquierda del Dulce. Es un terreno muy fértil y se siembra mucho trigo y hay “hermosos potreros para invernadas”. Robes tiene cuatro distritos, Arias, Higuera, Chacra, Mistol y Cardozos. La caña de azúcar es el cultivo principal en las márgenes del río Dulce.²⁷

Cuestiones técnicas. Sobre las acequias, hijuelas y modos de regar

Algunos datos técnicos pero que nos ayudan a comprender particularmente los cálculos de posibilidades de suelo bajo riego tienen que ver con el ancho, la profundidad y el declive de las acequias. Eran los mismos peones de las estancias quienes abrían los canales y las hijuelas,

²⁷ Primer Censo de la República Argentina, 1869. Buenos Aires, Imprenta del Porvenir, calle de la Defensa N° 129. (1872:298-299; 325).

calculándose que un peón abría unos 10m o 16 varas³, siempre cuidando que no estén a tanta profundidad en la excavación que con su pala pudieran tirar la tierra a los bordes o las barrancas.

En relación a la longitud, como vimos, eran variadas, también lo hacían en ancho y profundidad, de lo que derivaba su capacidad de llevar mayor o menor cantidad de agua y las posibilidades de regar, tanto las tierras que ya tenían en producción como las que podrían regar. Las profundidades de las acequias oscilaban entre 0.20 a 0.60m y un declive de 0.35 m por/km variando su ancho entre 0.80 y 3.00m, y los costos de su apertura eran, por lo antedicho, muy variables, oscilando entre \$1.000 y \$10.000.

Una vez abiertas las acequias/hijuelas, se procedía a regar el terreno ya preparado, libre de obstáculos y plano. Entiéndanse por libre de obstáculos la eliminación del bosque, que para la concepción de los hombres de la época eran ciertamente un problema que había de eliminarse pues interfería con el desarrollo agrícola. Sobre esta cuestión, Guillermo Banzato (2016) recupera los criterios de María del Rosario Prieto y sus colegas, quienes señalan que la desigual asignación de recursos que trajo la modernización para posibilitar el modelo de acumulación, dará menos importancia a los sucesos socio-ambientales que a otras variables económicas.²⁸ Luego del riego por inundación, cuyo cálculo se establecía en cantidad de horas por cuadras o hectáreas, se esperaba que el suelo estuviera húmedo y se procedía a su rastro con bueyes y luego a la siembra, a partir de la cual se realizaban cuatro riegos más, el primero una vez que la caña brota. El segundo un mes después el tercer al mes y medio del anterior lo mismo que el cuarto y último riego (Gancedo, 1885, 80-81-117).

Los regantes debían adquirir el derecho a regar con el agua de los canales, y para ello sacaban turnos por año y pagaban un canon que se relacionaba con la cantidad de cuadras/hectáreas a regar, por cantidad de veces que necesite regar a lo largo del año. En realidad, el canon era bastante bajo, según señala Gancedo (1885:82) era de 1\$ boliviano por hora y para las horas que se excedan pagarían ¼ de peso boliviano. En

²⁸ María del Rosario Prieto, Facundo Rojas, Teresita Castrillejo y Fernando Hernández, "Procesos ambientales y construcción del territorio a partir de un estudio de caso: la ciénaga del Bermejo, oasis Norte de Mendoza, 1810-1930". *Revista de historia americana y argentina*, vol. 47, núm. 2, 2012, http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2314-15492012000200005&lng=es&nrm=iso&tlng=es.

general los agricultores calculaban una cantidad de horas necesarias, pero cuando realizaban el riego podían advertir que era insuficiente, se trataba del aumento de hectáreas a regar, o una sequía prolongada, o alguna otra causa imprevista. El orden del riego iba en el sentido de las aguas del canal Municipal, primero las que estaban hacia el norte y luego avanzaban hacia las quintas del sur. La mayor demanda de agua era el invierno y la primavera, siendo inferior en verano y otoño, épocas habituales de lluvia.

Un dato interesante que nos aporta el Censo es sobre la cantidad de agricultores en la ciudad de Santiago había 7 y 559 labradores, mientras que en el resto de la provincia había 356 agricultores y 12.324 labradores.²⁹ Esto nos indica que la agricultura, pensada con criterios modernos, estaba en sus inicios.

Tipos de cultivos bajo riego por canalización

En ésta época se cultivaba caña de azúcar, pero además, y para seguir con el ejemplo del *Ingenio Trinidad*, tenía cultivos mixtos, porque mientras cultivaba alfalfares para alimentar el ganado del establecimiento y conservaba parte de los bosques para la utilización de sus maderas, cultivaba caña de azúcar, cuya cantidad iba incrementando paulatinamente en cantidad de cuadradas. Se aconsejaba para los establecimientos azucareros, plantar vides, con lo cual las maquinarias no estarían ociosas en la época que no se molía caña y se fabricaba un aguardiente de calidad superior y elaborar vino para el consumo de los trabajadores y empleados del establecimiento. Además se estaban realizando los primeros experimentos con la plantación de tabaco en el establecimiento de don M. Benavidez, suegro de Jaime Vieyra, Tomás Valdivieso y Saint Germes. El algodón bajo riego, pensando que fuera de las primeras siembras en Santiago y que había dado danto dinero a partir del trabajo de los obreros, no había podido recuperarse y pasará algún tiempo hasta que se generalice nuevamente, a pesar que habían realizado experiencias en zona de secano y sin mayores cuidados.

Todo indica que Vieyra pasaba en el establecimiento un tiempo importante porque había construido una gran casa de ocho habitaciones, había una huerta importante que regaba con el agua de las acequias y abastecía las necesidades del establecimiento, además de tener, como

²⁹ Primer Censo (Op. Cit.) (1872:318 y 320).

parece haber sido bastante habitual hasta casi los años treinta del siglo XX en este tipo de establecimientos, un “precioso lago” en el que se podía navegar y siempre estaba lleno de agua.

También dedicado a una incipiente producción azucarera encontramos al francés Pedro Saint Germes, con una acequia abierta en 1871 que era la más cercana al río con 5 km de extensión y una segunda de 1878 que regaba 540 ha pudiendo alcanzar una superficie bajo riego de 1.120 ha y 320 cuadras (de las cuales 250 eran de caña de azúcar), pudiendo alcanzar entre 600 y 700 ha. Las plantaciones se iniciaban desde mayo a mediados de agosto, cosechándose entre mayo y junio del año siguiente.

Por otra parte, en Santiago la cuadra² equivalía a 1,68 ha y entre una y otra mediaba un callejón de entre 8 a 10m de ancho, concluiremos que en lo concierne a los espacios en cultivo bajo riego por canalización durante el Taboadismo tenemos en el espacio de la Capital 1.052 cuadras y 1.465 has. En los Departamentos cercanos (Capital, Banda y Robles) los establecimientos con cultivo bajo riego por canalización alcanzaban a cubrir 440 cuadras y 725 ha.

La primera publicidad sobre venta de azúcar local, apareció en el periódico *El Norte* el 7 de enero de 1869, lo que nos indica el momento en que la producción local de azúcar estuvo en condiciones de venderse al público:³⁰

Avisos

AZUCAR de primera clase

*Se vende a uno y medio reales libra en el almacén de D. Fidel Álvarez. -
Calle “Libertad”*

Trabajadores y Educación

La nueva estructura que comenzaba a vislumbrarse requería de otro tipo de trabajadores para el agro con una nueva relación con la educación. Tal cual estaban las cosas al momento de comenzar a desarrollarse las industrias, tenemos en las declaraciones de Vieyra (Gancedo, 1885:125) un relato lapidario, pero no menos cierto:

...Esto demuestra evidentemente la confianza que hay en la riqueza de este pedazo de tierra que ha estado olvidado tanto tiempo y donde

³⁰ Periódico *El Norte*, 7 de enero de 1869, Año V, Número 523.

sus hijos jamás se acordaban del trabajo, a causa de la educación holgazana que les daban los que los subyugaban, a fin de conservarlos por más tiempo en la barbarie y la indigencia.

Vieyra entendía que el peón santiagueño era muy trabajador y sufrido, y que por eso se lo reconocía como el mejor de la República, su alimentación era muy frugal, en los nuevos establecimientos se los alimentaba con locro y mazamorra. Que era un hombre humilde “y cree que su patrón tiene el derecho de hacer de él lo que quiera: aún el castigo acepta con resignación”.

La trashumancia histórica de los santiagueños se había dado hacia el Litoral o buenos Aires. Pero en estos años la atracción era Tucumán y sus producciones azucareras, que ofrecía mejores ingresos por las mayores plantaciones y sobre todo para porque el ferrocarril colaboraba en su venta. De todos modos, la apertura de estos primeros establecimientos comenzó muy discretamente a modificar la situación, por ahora bastante precaria por la cantidad de trabajadores que los nuevos establecimientos necesitaban.

Para el programa de modernización liberal impulsado por la élite, estos patrones y las viejas prácticas se hacían insostenibles, de tal modo que hacia el final del Taboadismo, en 1875, se abrió la Escuela Técnica-Práctica de Agricultura (Rossi, 2010).³¹ El periódico *El Norte* en su editorial saludaba su apertura bajo el lema *La educación transforma al hombre; el hombre transforma la tierra*. La idea que subyacía era la necesidad política de actualizar el manejo rural y la tecnificación de las labores del campo. El financiamiento y la dependencia programática correspondían a la Nación y el gobierno provincial colaboraba con la obtención de unas 30 cuerdas de terreno para su instalación, de acuerdo a los criterios de la época, tomó la forma estadual de organización escolar, gradual y con cursos, guiados por el criterio de que *asimilar la enseñanza* era el camino correcto para *asimilar* a sus destinatarios.

La Escuela de Agricultura representó el icono emblemático del Taboadismo respecto de la educación agrícola del campesinado, uno de los instrumentos de que disponía la elite para asegurarse -y en relación a sus propios intereses- la continuidad del dominio sobre el propio campesinado y las actividades económicas relacionadas.

³¹ María Cecilia Rossi (2010:112-113) Espacios y Relaciones de Poder. Su articulación en Santiago del Estero durante el proceso inicial de implantación de la Modernidad. 1851-1875,

Quienes desde el poder político y económico alentaban la enseñanza agraria, sostenían un discurso relacionado con la introducción de espíritu del progreso rural y la imperiosa necesidad de modificar prácticas y usos ancestrales que obstaculizaban el desarrollo de una agricultura moderna y de producciones exportables. Esta histórica dificultad que el Taboadismo había encontrado para desarrollar el agro con criterios modernos, parecía poder comenzar a solucionarse con una elite lo suficientemente movilizadora en dirección a la filosofía del progreso que se mostraba dispuesta a aceptar otro tipo de educación pensada para orientar las producciones locales al mercado exterior.

Las Escuelas Prácticas, y de ello pueden dar ejemplo el caso francés, eran, además de establecimiento educativos, eficaces instrumentos de propaganda, modos de introducir en el espíritu del campesino unos modelos agrícolas diferentes a los históricos. Nuevas técnicas, nuevos instrumentos, modos y formas de trabajar la tierra, pasibles de ser copiados aún por quienes se mostrarán más resistentes a los cambios, y de poder ver con sus propios ojos las ventajas de lo que aparecía como la nueva agricultura respecto a la vieja agricultura. Es decir que la escuela ponía al alcance del trabajador rural la posibilidad de acceder a unos conocimientos que, generales y con un gran nivel de universalización, despegados de los modos locales, con el correr del tiempo diferenciarían a los campesinos más atrasados de aquellos agricultores instruidos y acercarían las distancias entre lo urbano y lo rural. Tarea que finalmente completarían los ferrocarriles, los caminos, etc. De modo que la transformación de la agricultura significaría, a la postre, la redefinición y/o transformación del campesinado.

La presencia de la provincia

La presencia de la provincia en las Exposiciones nacionales e internacionales, ponían al descubierto las falencias en el desarrollo rural.

El 14 de diciembre de 1868 llegaba a la provincia la invitación para participar en la Exposición a realizarse en Córdoba, *Exposición de artes y productos Nacionales*, cuyo fin práctico, según la nota que Nicolás Avellaneda –presidencia de Domingo Faustino Sarmiento- escribía al gobernador de la provincia el 3 de enero de 1869³²

³² Periódico El Norte, jueves 7 de enero de 1869, Año V, Número 323.

...es no solo escitar la emulación de los productores, sino también dar a conocer donde se producen en más cantidad, de mejor calidad y a menos costo; y ese conocimiento necesitamos generalizarlo, hacerlo llegar al mundo entero, como único medio de obtener la venida de capitales y de inmigrantes que nos hacen falta para nuestros desiertos.

El éxito de los productos argentinos en la última exposición universal a pesar de haber sido preparados con precipitación y de acudir a ella sin ensayo de ninguna especie, ha demostrado el puesto que pueden ocupar si se preparan para otra Exposición Universal, por medio de Exposiciones parciales

De modo que, mientras se decidía el envío de un calificado hombre de ciencias para analizar en la Exposición de Córdoba las nuevas maquinarias que estaban presentándose para el desarrollo agrícola - “máquinas introducidas del extranjero y los instrumentos de agricultura, cualquiera sea su procedencia, que se apliquen o puedan aplicarse útilmente en el país”-, sobre el final del régimen Taboadista, el desarrollo del agro santiagueño como problemática política comenzaba a pasar por el circuito educativo y por los textos que advertían que ya no se podía pensar más en métodos tradicionales de producción de materias primas agrarias, que con el sostenimiento de las consabidas tradiciones no se ingresaría al sistema capitalista internacional, que Santiago de otro modo quedaría fuera del circuito nacional, y nuevamente, desde otro lugar hasta ahora no visto, reaparecen los textos como faros de la nueva occidentalización.

Las primeras industrias

En relación a las primeras industrias encontramos que, en julio de 1869, siendo gobernador don Manuel Taboada, se formó la *Sociedad Agrícola de Santiago para la Explotación del Añil* sobre la base de la Compañía Anónima Sociedad Agrícola de Santiago. Recordemos brevemente que en Santiago el añil era un producto tintóreo que se comercializaba desde la colonia a toda Europa. Planta nativa de la zona que se desarrolla de manera silvestre en climas calientes y suelos de menor calidad, también se puede producir por plantación, con dos cortes anuales, por lo que es muypreciado en la agricultura. De la misma se

extrae³³ un colorante azul muypreciado, con un valor cultural histórico muy importante.

El procedimiento de creación de la sociedad, por el término de cinco años, tenía sus bases en los artículos 405 y 407 del Código de Comercio Nacional de 1862,³⁴ fue autorizado por el gobierno de la provincia y luego, Nicolás Cánepa, Gregorio Santillán y Jacinto Vella, solicitaron a la justicia para que, a falta de Registro de Comercio en Santiago, se firmara una escritura pública y se publicara en el periódico de la ciudad. Nicolás Cánepa fue nombrado su primer presidente provisorio, Gregorio Santillán³⁵ Tesorero, el Vocal titular era Jacinto Vella³⁶ y los Suplentes: Mariano Santillán,³⁷ José Andrés Orgáz³⁸ y Alfonso Montenegro, mientras que como Secretario actuó Andrés Suffloni.³⁹ Eran todos hombres de la burocracia provincial y relacionada con el desarrollo agrario y quien más acciones compró fue Gaspar Taboada. Por representación de: Luis Silveti, Lorenzo Ramasco, Jacinto Vella, Pío Montenegro, Gregorio Santillán, Salustiano Borges, Juan Maurice, Nicolás Cánepa, Francisco Paz, Francisco Odriozola, José G. Lagar, Pablo Ferreyra de la Cruz, Romualdo Gauna, José A. Orgáz, Alfonso Montenegro, Bailón Gallo, Federico Luk, Ch. E. Lining, Gaspar Taboada, Pedro Saint Germes y Antonio Suffloni.

³³ Hablamos en presente ya que es una industria que se encuentra en franca recuperación, particularmente en Centroamérica.

³⁴ http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_blv_codcomer.pdf. "...vigente en ese momento" es la expresión que utilizan. Se trata del Código redactado por Dalmasio Vélez Sarsfield y el Dr. Eduardo Acevedo, adoptado el 10 de septiembre de 1862, ya que no podría ser el de 1869 porque la formación de la compañía santiagueña fue anterior a la promulgación del código de 1869. El artículo 405 trataba de la fusión de dos o más sociedades y el 407 las aprobaciones respectivas.

³⁵ Sirva como ejemplo: fue Juez de Comercio durante la gobernación de Ramón Alcorta (1859-1860); miembro de la Comisión Recolectora para construir la Pirámide de la Plaza, durante la gobernación de Absalón Ibarra (1864-1867); Presidente de la Comisión de Estudio de las riquezas agropecuarias de Santiago del Estero (1864-1867); Comisión de Formación del Colegio Nacional (1870-1871); Comisión de Irrigación (1870-1971); entre otras actividades burocráticas

³⁶ Era en esos momentos el Contador provincial.

³⁷ Será gobernador entre 1878 y 1879.

³⁸ Era en ése momento Tesorero Provincial.

³⁹ Tendrá cargos importantes a partir de 1876.

Reflexiones finales

En el presente trabajo hicimos un recorrido por el primer período de modernización relacionada con el uso del agua por canalización para el desarrollo agrícola en la ciudad Capital y conectivamente con los Departamentos Capital, Robles y Banda, entre 1851 y 1875. De modo introductorio se trabajó el uso del agua desde el tradicional sistema de bañados y la primera acequia, la Real, que funcionó -regularmente bien hasta fines del siglo XVIII-, para pasar a analizar como la inserción de la provincia en el orden liberal nacional y la voluntad de las elites dirigentes de convertirla en productora de materias primas, marcó en la segunda mitad del siglo XIX un punto de quiebre con estos modos de abastecimiento de agua dulce para los nuevos cultivos y el primer impulso estatal a la industrialización.

Desde la década de 1850 y con el liberalismo en ciernes, la provincia de Santiago del Estero realizó esfuerzos importantes y sostenidos para incorporarse en al sistema capitalista de producción y comercialización de productos agropecuarios. Trazando los primeros procesos modernizadores en el marco del modelo agro-exportador, procuraba seguir el ritmo de la naciente argentina. Desafíos gigantes para un territorio que salía de un deliberado retorno al *Anciene Regim* tras la defensa del sistema federal.

Los primeros procesos modernizadores santiagueños hicieron foco en la definición de sus espacios económicos y el estudio de sus potencialidades; plantearon los tiempos y modos de ocupación; intentaron sostenidamente la diversificación de las producciones y sus posibilidades de mercantilización articulando operativamente con las demandas del mercado mundial⁴⁰ mientras una incipiente industrialización era activamente impulsada por las agencias estatales.

Con una frontera en plena expansión hacia el Este, pero muchas dificultades para poner en producción agrícola la cantidad de nuevas estancias que se iban abriendo, los agricultores, miembros de la elite local y burocrática asentada en la capital, volvieron a mirar al río Dulce y advirtieron la posibilidad de utilizar sus aguas para desarrollar los nuevos formatos productivos. Estos necesitarán, centralmente, de una provisión de agua de forma regular y lo más alejada posible de las irregularidades estacionales, para asegurarse cantidad y calidad en las cosechas. Este fue el punto final para el antiguo sistema de bañados ya que los desbordes de

⁴⁰ Bonaudo, 1999; Rossi, 2004, 2010, 2015.

los ríos no solo dejaron de ser beneficiosos, sino que se transformaron en inundaciones que debían ser controladas y los bañados se convirtieron en obstáculos que interrumpían las comunicaciones y los transportes y restaban disponibilidad de mano de obra en las épocas de siembra y cosecha.

En la continuidad del trabajo se van desarrollando las tramas políticas y económicas y la confluencia de los intereses públicos y particulares que hicieron posible que el gobierno santiagueño tomara bajo su responsabilidad política la provisión de agua para el desarrollo de la agricultura privada y los modos de su gerenciamiento. En tal sentido veremos a un estado muy complicado con las guerras interprovinciales y los brotes del cólera, pero al mismo tiempo, muy atento al desarrollo de la agricultura bajo riego por canalización, creando en 1867 el primer organismo destinado a llevar adelante el primer ordenamiento legal en la provisión de agua para regadío el *Concejo de Irrigación*, que determinaba sus funciones, la aprobación de sus presupuestos y anualmente la designación de sus autoridades, a la que le siguieron una cantidad de nuevas leyes y decretos que especificaban y determinaban sus funciones y ordenamiento. Se conformó un Gremio de los Agricultores entre los regantes que elegían anualmente a sus a los miembros de la Comisión, aunque la primera fue elegida por el Poder Ejecutivo Provincial integrada por los miembros más importantes de la elite burocrática y económica. Ellos fueron los primeros agricultores que señala el Censo de 1869 para la capital, que vivían en la ciudad y tenían sus espacios productivos muy cerca, el mismo Departamento Capital, y los Departamentos Banda y Robles. El rol de la prensa fue central en el empuje al desarrollo agrario bajo riego por canalización y no solamente estaba atento a la publicación de las novedades, sino que editorializaba sobre la importancia del desarrollo agrícola para el futuro de la provincia.

En un punto posterior establecimos y desarrollamos el primer Registro de Regantes, ubicando a los actores en sus espacios de los suburbios capitalinos y algún otro en los Departamentos anexos, Jaime Vieyra y Cía. *Zanjón* y luego *Ingenio Esperanza*, Lucio Herrera en *Maco*, Pedro Saint Germes, M. Ruiz y hermanos *Antagé*, entre los más importantes. Respecto a las producciones, aparece claramente el azúcar como liderando el segmento productivo, aunque de modo muy incipiente. A esto le sumamos algunas cuestiones más técnicas como la apertura de las acequias y de las hijuelas y los costos, las formas de regar y de cultivo propiamente dicho, que no son datos menores en el marco de la política

de desarrollo, particularmente porque los costos de sus aperturas y mantenimiento reducía al mínimo la cantidad de agentes que podían hacerle frente.

Claro que para que esto pudiera suceder, había que producir un cambio en la formación de los trabajadores del agro y allí aparece entonces, sobre el final de nuestro espacio de estudio, la creación de la Escuela Técnica-Práctica de Agricultura, saludada desde el periodismo diciendo que *La educación transforma al hombre; el hombre transforma la tierra*. La idea que subyacía era la necesidad política de actualizar el manejo rural y la tecnificación de las labores del campo. Las dificultades de transformar al labrador en trabajador agrícola se comenzaban a ver en las exposiciones nacionales e internacionales de las que Santiago comenzaba a participar, y allí se puso un esfuerzo importante en materia educativa.

En fin, una investigación en proceso que comienza a dar sus primeros frutos y una cantidad de nuevos interrogantes abiertos, espera por nuevas investigaciones que amplíen el panorama hasta cubrir toda la segunda mitad del siglo XIX.

Bibliografía

- Alfredo Gargaro (1885) *Memoria descriptiva de Santiago del Estero*. Imprenta y Litografía de Stiller & Lass, Buenos Aires.
- Carina Martínez Jurczynszyn, “Política y obra pública en las orillas. La problemática de la construcción de la red de desagües rurales en la Colonia Alvear, Mendoza (1910-1925)”, en *Estudios Rurales*, vol. 3, núm. 5, 2013, <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/estudios-rurales/article/view/4052>.
- Daniel Medardo Ontivero (2016) “Procesos de centralización en el manejo y la distribución del agua para riego. El caso de los Reglamentos de agua en Cerrillos (provincia de Salta) a fines del siglo XIX”, Seminario Internacional. Lo agrario y la irrupción del Capitalismo en Argentina y México. Siglos XIX y XX, IdICS-CIESAS, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2016.
- Facundo Martín, Facundo Rojas y Leticia Saldi, “Domar el agua para gobernar. Concepciones socio-políticas sobre la naturaleza y la sociedad en contextos de consolidación del Estado provincial

- mendocino hacia finales del siglo XIX y principios del XX”, en Anuario del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”, núm. 10, 2010, pp. 159-186.
- Guillermo Banzato (2016:161-179) “Esbozo para un estudio histórico de las tendencias seculares en las políticas de gestión del agua en Argentina”, en Rodríguez Vázquez, Florencia y Teruel, Ana A. (editoras). Enfoques para la historia. Lo provincial y lo regional en los siglos XIX y XX, Rosario, CEHISO, ISBN 978-987-702-164-6.
- Guillermo Banzato y María Cecilia Rossi (2017) “Políticas, propiedad y uso de la tierra y el agua en las llanuras argentinas durante la segunda mitad del siglo XIX. Un análisis de la historiografía del siglo XXI”, en: Susana Bandieri y Sandra Fernández, Coordinadoras LA HISTORIA ARGENTINA EN PERSPECTIVA REGIONAL Y LOCAL. Nuevas miradas para viejos problemas. TOMO I, Buenos Aires, Teseo, ISBN: 978-987-723-133-5.
- Guillermo Genini. Riego, Estado y legislación en San Juan (Argentina), 1850-1914. Scripta Nova Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, IV (66), 2000. <http://www.ub.edu/geocrit/sn-66.htm>.
- Jorge Ricardo Ponte. “Historia del regadío. Las acequias de Mendoza, Argentina”. Scripta Nova Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, X (218), 2006, <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-218-07.htm>.
- José Néstor Achával, *Historia de Santiago del Estero, siglos XVI-XIX*, Ediciones de la UCSE, Santiago del Estero (1982)
- Lucrecia Wagner, Facundo Martín, Facundo Rojas y Robin Larsimont, “Hidro-políticas y disputas socioambientales en la cuenca del río Atuel (Mendoza/La Pampa, 1878/2015)”, en *Segundas Jornadas de Sociología de la U.N. CUYO*, 2015.
- María Cecilia Rossi (2004) “Formación del mercado de tierras en Santiago del Estero. Una aproximación a la problemática. 1850.1875”, Jornada Académica Acceso y tenencia de la tierra en Argentina y América Latina. Desde los tiempos coloniales a la actualidad. Organizado por: CEH “Prof. Carlos S.A. Segreti”, CEHR (UNLP), IEHS (UNICEN), CEHR (UNCOMA) y GIHR (UNMDP).

- María Cecilia Rossi (2010) *Espacios y relaciones de poder. Su articulación en Santiago del Estero durante el proceso inicial de implante de la Modernidad-1851-1875*, MCR Editora, Santiago del Estero.
- María Cecilia Rossi (UNSE-ANHA) y Guillermo Banzato (UNLP-CONICET) (2016) “Gestión del riego en las llanuras argentinas. Poderes locales y provinciales en perspectivas comparadas: Santiago del Estero y Buenos Aires en la segunda mitad del siglo XIX”; V Congreso Latinoamericano de História Econômica, Universidade de Sao Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – FEA/USP, São Paulo, 19, 20 e 21 de Julio de 2016. En: Memoria Académica, UNLP-FaHCE, 2016.
- María Cecilia Rossi y Guillermo Banzato (2017) *Tierra y Sociedad en Santiago del Estero. El antiguo Matará, siglos XVII a XX*, (en prensa) Academia Nacional de la Historia.
- María Cecilia Rossi, (2008) “Encomiendas y pueblos de indios en la frontera santiagueña del río Salado del Norte. La reestructuración del espacio territorial”. En: Nueva Revista del Archivo 1, 1º Edición, María Cecilia Rossi (Coord.), Subsecretaría de Cultura de la provincia de Santiago del Estero-Museo Histórico Provincial “Dr. Orestes Di Lullo.
- María Cecilia Rossi, “Exploraciones y estudios de los nuevos espacios económicos durante el siglo XIX. Santiago del Estero, 1850-875”. Publicación de la Revista Electrónica Mundo Agrario. Centro de Estudios Histórico Rurales. www.mundoagrario.unlp.edu.ar. UNLP. ISSN 1515-5994. N° 9. Segundo semestre de 2004 y en www.mariaceciliarossi.academia.edu.
- María del Rosario Prieto, Facundo Rojas, Teresita Castrillejo y Fernando Hernández, “Procesos ambientales y construcción del territorio a partir de un estudio de caso: la ciénaga del Bermejo, oasis Norte de Mendoza, 1810-1930”. Revista de historia americana y argentina, vol. 47, núm. 2, 2012, http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2314-15492012000200005&lng=es&nrm=iso&tlng=es.
- Martínez de Gorla, Dora Noemí. La colonización del riego en las zonas tributarias de los ríos: Negro, Neuquén, Limay y Colorado. Buenos Aires: Corregidor; 1994.

- Olivera Gabriela. Olivo, políticas sustitutivas y heterogeneidad agraria (La Rioja 1940-1970). Mundo Agrario, 2001, 1(2). <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv01n02a04>.
- Olivia Topete Pozas, Marco Aurelio Almanzán Reyes, Guillermo Banzato y María Cecilia Rossi (2016) “Empresarios rurales y gestión del agua para riego en Oaxaca, Buenos Aires y Santiago del Estero, 1875-1910”, Seminario Internacional Lo agrario y la irrupción del capitalismo en Argentina y México, Siglos XI y XX. La Plata, septiembre de 2016.
- Ríos, Ricardo S., (1947) “Los gobiernos no cuidaron el patrimonio del Estado y algunos gobernantes enajenaron las tierras fiscales en beneficio personal. Antecedentes sobre la venta de grandes extensiones de tierras públicas”, Revista de la Junta de Estudios Históricos de Santiago del Estero, Santiago del Estero, año V, n° 15-18.
- Taboada, Gaspar. *Los Taboada. Luchas de la Organización Nacional*. Imprenta López. Buenos Aires, Vs. 1, (1929).

Archivos

- AGPSE Archivo General de la Provincia de Santiago del Estero
- AHSE Archivo Histórico de la Provincia de Santiago del Estero, Santiago del Estero
- DGCSE Dirección General de Catastro de Santiago del Estero, Santiago del Estero Archivo de la Honorable Cámara de Legisladores de la Provincia de Santiago del Estero
- Periódico *El Norte*, Santiago del Estero, 1864-1874. *Primer Censo de la República Argentina*, 1869. Buenos Aires, Imprenta del Porvenir, calle de la Defensa N° 129 (1872).

Sección II

Población, Políticas Públicas y Educación

Dimensiones del Desarrollo en Santiago del Estero

Recuperación de regulaciones laborales en la primera década del siglo XXI y Ley Ómnibus de 1995 en Santiago del Estero^{*}

Noelia GURMENDI*

Jorge Luis SILVETI**

*No tiene el poli peor enemigo que el tirano, bajo quien, ante todo,
no puede haber leyes comunes,
sino que uno gobierna teniendo en sus manos la ley,
no gobernando equitativamente.*
Eurípides, (1982, pág. 429)

Resumen

El conflicto entre regular o desregular el mercado laboral representa un tema de continuos debates académicos e ideológicos. Se trata de poner en la balanza los beneficios y costos que supone brindar condiciones favorables en los ámbitos laborales para los proletarios y salarios suficientes y adecuados. Y, por otro lado, permitir a los poseedores del capital tener la flexibilidad de operar eficazmente y a un costo razonable. Un elemento importante para definir cuándo regular el mercado de trabajo depende de la fase del ciclo económico que la sociedad atraviese: recuperación, crecimiento, auge, recesión, depresión, crisis. De acuerdo a la CEPAL, que sirve de marco teórico para esta investigación, no existe una receta única, en el sentido que siempre sea mejor un mecanismo que otro. Se debe regular en momentos de expansión y flexibilizar en momentos de estancamiento.

^{*} Este manuscrito forma parte de los resultados del proyecto “Estructura social y económica, transformación y desigualdad en regiones subcapitalizadas de la periferia. El caso de Santiago del Estero, Argentina, 1970-2020” perteneciente al Centro de Estudios de Demografía y Población (FHCSyS-UNSE)

* Socióloga. Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científica y Técnicas, INDES Universidad Nacional de Santiago del Estero. noegurmendi@unse.edu.ar

** Director del Centro de Estudios de Demografía y Población (Universidad Nacional de Santiago del Estero. jsilveti@unse.edu.ar

El presente artículo analiza ciertas paradojas para entenderlas. Una de ellas tiene relación con el hecho que un mismo partido político haya llevado a cabo el proceso de desregulación más intenso de la historia nacional e inmediatamente procedido a reintroducir las regulaciones. A partir de los noventa y hasta el 2010, el peronismo tuvo en esas dos décadas 18 años de poder. Sin embargo, el primer peronismo (1989-1999) apoyado en el paradigma neoliberal tendió a flexibilizar el empleo mientras que el siguiente peronismo (2003-2015) tendió a recuperar todas y cada una de las regulaciones caídas.

Otra situación paradójica tiene referencia con la utilización de los contratos de locación de servicios, una herramienta “flexibilizadora” de las condiciones laborales establecido en el año 1995. Este tipo de contratación fue creado para que el empleador pueda tomar empleo para servicios específicos y eventuales en forma esporádica, sin ningún otro tipo de formalidad ni compromiso que el pago de los honorarios estipulados. Resulta que la provincia a contramarcha de lo que sucedía en nación, la cual se encontraba en plena etapa de recuperación de derechos laborales, utilizó este tipo de contratación como única puerta de entrada al empleo público a partir de 2005.

Estos temas son recogidos en el presente artículo, mediante el análisis de las regulaciones en el mercado laboral y la Ley ómnibus a nivel provincial. En consonancia, se analiza el contexto macroeconómico nacional y la situación local, como escenarios imprescindibles para interpretar las políticas.

Palabras clave: Mercado laboral, Regulaciones, Ley ómnibus y Contrato de locación de servicios

Introducción

El análisis de la estructura productiva y sus implicancias han permitido un abordaje más amplio del mercado de trabajo, eje fundamental del análisis, no solo *per se*, sino para concebirlo en una visión más amplia, es decir como un vector entre la mencionada estructura productiva y la sociedad. Pero además de este análisis basado en una postura estructuralista, es también importante una mirada respecto a las instituciones, ya que la coordinación eficiente y armónica de ambas permite maximizar la contribución al desarrollo. Este trabajo se nutre de las cuestiones que tuvieron incidencia en la recuperación de las

regulaciones en del mercado de trabajo, a partir de un revisión y recopilación de normas laborales de la primera década del presente siglo.

En este sentido se debe recordar que para la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2009) –cuyas posturas teóricas son utilizadas para dar argumento teórico a la presente investigación–, las instituciones laborales son mecanismos con diferentes grados de formalidad y tangibilidad, referidas a las reglas de comportamiento –tácitas o explícitas–, que impactan en los actores del mercado de trabajo. Entre ellas se pueden nombrar: la legislación sobre las relaciones laborales individuales y colectivas, las políticas activas del mercado de trabajo, los sistemas de protección contra el desempleo y también los comportamientos objeto de sanción informal.

Los fines más relevantes de la institucionalidad laboral son la generación de empleo de calidad, la contribución al desarrollo socioeconómico sostenible a largo plazo y la inclusión creciente de los segmentos de la fuerza laboral no cubiertos por los mecanismos de protección. A nivel local, estos objetivos estuvieron atravesados y explicados por diferentes factores que dejaron clara evidencia de la complejidad de la problemática. En Santiago del Estero, las regulaciones que afectaron las relaciones laborales no fueron efectivas en función a lograr el funcionamiento eficiente del mercado de trabajo, es decir en mejorar la asignación de los recursos y garantizar la protección y el fortalecimiento de los más débiles, en un mercado que presenta desigualdades estructurales entre los actores y sectores productivos.

El trabajo presenta en un abordaje referido a los factores macroeconómicos que influyeron en el mercado del trabajo para el periodo 2000-2010 como marco contextual. Luego, se pasará a exponer las políticas laborales a través de la descripción de las regulaciones en igual período. Se culmina con el análisis de una ley provincial promulgada en 1995, denominada Ley ómnibus, la cual fue derogada parcialmente en 2005, pero cuyos artículos sin derogar sirvieron de base para que el actual gobierno pergeñara una táctica de captación de personal que condujo a una rápida precarización del empleo público. Sin el análisis de esta Ley desregulatoria es imposible explicar el extraño proceso de precarización en el sector público en la provincia entre 2000 y 2010.

El propósito central del artículo es analizar la política laboral entre 2000 y 2010 en base al examen de los cambios en la regulación del mercado de trabajo. Asimismo, el presente intentará develar dos situaciones especiales que surgen del estudio de los hechos para lo cual

será necesario integrar a la investigación datos de contexto. Por un lado, se intentará explicar la causa por la cual un gobierno peronista haya ejecutado la política desregulatoria más intensa de la historia argentina y en el lapso de dos años otro gobierno peronista haya reestablecido todas y cada una de las normas retornando a la situación de origen. Por otro lado, las razones por las que, a contramarcha de la etapa de recuperación de derechos, en la provincia se produce un rápido proceso de precarización del empleo público a partir del 2005, utilizando la figura de los contratos de locación de servicios.

Macroeconomía en Argentina: la inestabilidad de los periodos cortos

El mercado de trabajo provincial durante el período de estudio estuvo atravesado por cambios políticos, económicos e institucionales de gravitación. Pero para comprender lo regional debido a la fuerte gravitación del gobierno nacional dentro del sistema político argentino, es necesario analizar los que ocurrió en el país. En este sentido, entre 2000 y 2010 la economía argentina atravesó por varias fases que corresponden al ciclo económico, marcada por su gran variabilidad. El país cambió su tendencia de crecimiento en tres oportunidades, pasando del estancamiento y crisis, a la recuperación para culminar con la fase de auge. Estos cambios de fases en períodos cortos privan a la economía de la estabilidad macroeconómica, condición *sine que non* para la inversión y el desarrollo.

Comprender las raíces de la inestabilidad de la economía argentina - acrecentada en las últimas décadas-, requiere del análisis de variables tanto coyunturales como estructurales. La estructura productiva, el patrón de comercio y las políticas implementadas y no implementadas representan factores ineludibles para entenderla. En este sentido, la proexpansión, es decir, las políticas expansivas en fase de crecimiento juegan un papel fundamental para explicar tanto el sendero de tipo *stop & go* a partir de 1940, como el *go & crush* desde mediados de 1970 hasta nuestros días.

La fase de estancamiento del período en estudio comenzó en 1998 y desembocó en la crisis de 2001/02 –la más profunda de la historia argentina desde que se poseen datos del PBI-, etapa que se conoce como el “lustró perdido”. Le sigue la fase de recuperación que comenzó en 2003. En 2008, se produce un nuevo cambio de fase, debido principalmente a la desaceleración de la tasa de crecimiento y a la mayor

volatilidad, surge la fase de auge previa a una nueva depresión, la cual comienza en 2011 ya fuera del período de análisis.

Sin duda que los años más intensos en cuanto a cambios institucionales, políticos y económicos son los primeros del decenio del nuevo siglo. El año 2002 se presenta como el año de quiebre tendencial. Luego de 10 años de prevalencia y habiendo conseguido el éxito más notorio de la historia argentina en la lucha contra la endemia de la inflación, el modelo de caja de conversión -denominado Plan de Convertibilidad-, sucumbió en diciembre de 2001 y el país se vio envuelto en un caos.

Es interesante repasar en unas cuantas líneas los acontecimientos dramáticos que rodearon la caída de la Convertibilidad. El 3 de diciembre el ministro de economía del gobierno de De la Rúa, Domingo Cavallo, impone un límite estricto para la extracción de dinero denominado “el corralito” con el fin de evitar la “corrida” al dólar. El 13 de diciembre la central obrera establece un paro general. Comienzan los estallidos y saqueos, marcados por la escalada de la pobreza que alcanzaba un nivel sin precedentes. La revuelta culmina con un estallido sociales 19 de diciembre y al día siguiente el presidente presenta la renuncia, en un contexto de crecida violencia. Duele recordar, parece lejano y poco creíble, pero durante ese par de días las fuerzas de seguridad asesinaron a 39 personas, entre ellas 7 niños. La crisis institucional parecía no tener fin reflejada en el hecho que se sucedieron cinco presidentes en 12 días; del 21 de diciembre de 2001 al 2 de enero de 2002.

El último de ellos –Eduardo A. Duhalde-, logra sostenerse transitoriamente, intentando superar este ambiente caótico con la puesta en funcionamiento de un gabinete, frente a un clima adverso de descrédito hacia la clase política sin distinción¹. Luego de una caída del 10,5% del PBI en 2002, la economía se recupera con un 5% de aumento en el primer trimestre de 2003. En abril de ese año, llama a elecciones y el mes siguiente se normaliza institucionalmente el país, con la asunción de Néstor Kirchner.

El gobierno respeta al gabinete económico heredado que logró generar –luego de la desordenada megadevaluación y el ajuste- un

¹ Las protestas masivas en la calle se habían extendido por todo el país. El malestar social estaba dirigido puntualmente hacia la clase política sin distinciones y puede resumirse en el lema que dominó el clima de las manifestaciones: “que se vayan todos”.

escenario de crecimiento, política fiscal expansiva y monetaria laxa. con un escenario deseado: el valor de la divisa elevado, superavit de balanza comercial y fiscal se comenzó a avanzar sobre la recuperación de objetivos relacionados a la igualdad, la inclusión y la distribución del ingreso, con cambios normativos orientados a ese fin².

La estrategia que comienza a perfilarse en el año 2002 engloba una serie de cambios en las reglas macroeconómicas, entre las cuales se destacan, por su relación al objeto de investigación y al período analizado, las referidas a continuación.

La megadevaluación que generó un tipo de cambio alto y competitivo y la modificación de los precios relativos, con un inmediato efecto en las cuentas fiscales y comerciales.

Con respecto al producto se verifica una fuerte expansión. luego de la caída pronunciada de más del 10% en 2002, como se expresa *ut-supra*, en el 2003 comienza un período de crecimiento del PBI: 8,8% en 2003; 9% en 2004; 8,9% en 2005; 8% en 2006; 9% en 2007; se reduce el ritmo de crecimiento en torno al 4,1% en 2008, luego una fuerte contracción del -5,9% en 2009, para terminar el período con un importante incremento del 10,1% (según datos corregidos INDEC, 2018). En la fase de recuperación con crecimiento a tasa creciente (2003-2007) los sectores intensivos en mano de obra mejoraron su competitividad debido al reacomodamiento de precios relativos. Se produjo un incremento de la participación de los sectores productores de bienes manufacturados, en especial los vinculados a la sustitución de importaciones, en relación a los productores de servicios. En la medida que los salarios reales comienzan a mejorar hecho que sucede a partir de 2005, esta situación se va modificando.

Las exportaciones crecieron entre 2002 y 2006 un 80% y pasaron a dinamizar el resto de las variables de la demanda global: consumo, inversión e importaciones.

La estabilidad macroeconómica fue un pilar del nuevo esquema en sus primeros años. Balanzas gemelas positivas, con un fuerte superávit comercial que trepó a más de 10 mil millones de dólares en 2007 y tanto la Nación como la provincia presentaron superávit fiscal primario (2,3% y 3,9% del PBI para Nación, los años 2003 y 2004 respectivamente). Pero

² La provincia se adhería abiertamente a la estrategia, con una gran expansión de los montos recibidos por coparticipación y fuerte inversión en infraestructura y obra pública a niveles récord, beneficiada por gastos directos de Nación.

en medio de este escenario favorable, como telón de fondo, la sombra de la inflación hizo su reaparición en el país, manifestando una tendencia creciente: 3,7% en 2003; 6,1% en 2004; 12,3% en 2005; 9,8% en 2006; 8,8% en 2007 y 7,7% en 2008. En 2009 escala al 22% para cerrar en el 25,3% en 2010³.

Producto de la suba de los precios de los productos primarios de exportación (canasta básica) como consecuencia de la mega devaluación de diciembre de 2001, se produce un shock de precios en el 2002, y si bien durante el 2003 los precios tienden a estabilizarse, a partir de 2004 se comienza a percibir el comienzo de un nuevo proceso inflacionario, relacionado esta vez a otras causas y con distintas características a las que ocasionaron el golpe nominal del 2002, con rasgos endógenos al nuevo modelo implementado. El shock de precios del 2002, selectivo y distributivo, fue producto de la caída del Plan de Convertibilidad y del ajuste del tipo de cambio. Generó una fuerte transferencia de recursos al Estado y al sector agropecuario, fundamentalmente del sector de ingresos fijos (asalariados). La inflación comienza en 2004 conforme al nuevo modelo: fuerte presencia del gobierno en el gasto, especialmente en la obra pública, políticas de subsidios para sostener la demanda, recuperación del salario real y crecimiento sostenido del circulante.

La recuperación económica sumada a políticas distributivas basadas en transferencias, lograron reducir rápidamente la pobreza desde un máximo del 53 % en mayo de 2002, al 40,2 % en 2004. Sin embargo, se observa el efecto “histéresis” que implica que luego de cada crisis se observa un nuevo nivel de pobreza mayor que el anterior debido a La ausencia de mejoras estructurales en el mercado de trabajo

El presupuesto entre el 2003 y 2010 aumentó 10 veces y colocó al gobierno como el actor principal en impulsar el crecimiento y el empleo. El ciclo expansivo junto a los cambios en normas laborales, la mayor presencia del Estado en la economía, indicada por la mayor inversión en infraestructura, en transferencias y subsidios, incluso en recuperación de empresas privatizadas y alentada por el menor peso de la deuda a partir del 2005 con el “megacanje”, lograron mejorar los indicadores socioeconómicos.

³ En la provincia la suba de precios se evidenció prematuramente, como ya se verá más adelante.

Sin embargo, la política macroeconómica comenzó a mostrar desajustes a partir del año 2005, fundamentalmente a partir de la política de proexpansión, es decir de estrategias expansivas fiscales y monetarias en fase de recuperación y crecimiento, sumado a una temprana distribución progresiva del ingreso, desarmonizada de la acumulación de capital y descuidando el equilibrio del balance externo. A este escenario se agrega la inexistencia de un programa de cambio estructural basado en la política industrial⁴ que permita ampliar los márgenes y mejorar en forma sostenida la generación de empleo productivo.

La fase de recuperación parecía haber llegado a su fin en 2008. Las tensiones se fueron acumulando con un frente externo menos favorable debido al retroceso en el precio de los *commodities* y la economía comenzó a desacelerar su tasa de crecimiento y a sufrir mayor volatilidad, entrando en la fase de auge.

Esta situación de extrema variabilidad a la que se encuentra expuesta la sociedad argentina se profundizó en la provincia por otro tipo de choques, fuera del análisis puramente económico. El principal de ellos sacudió a la provincia a mediados del período. Comenzó en el 2003 y se extendió hasta el 2005. Producto de estos hechos fue el bajo estándar productivo provincial indicado por la disminución abrupta de la participación santiagueña en el PBI en alrededor de diez puntos porcentuales en 2004.

En 2003 promovido por el cambio de gobierno nacional, por problemas financieros en la economía de la provincia y por el crimen de dos jóvenes mujeres -nunca esclarecido- en el que estuvieron involucrados los “hijos del poder”, se origina un rápido deterioro del dominio hegemónico del gobierno juarista, el cual había ganado las elecciones el año anterior con el 70% de los votos. La ciudadanía comienza paulatinamente a sacudir el yugo y gana las calles reclamando justicia. *“La situación (consiste en) una violación sistemática por parte del poder provincial en ejercicio, de derechos y garantías resguardados por la Constitución federal, afectando ineludiblemente la vida republicana en sus principios fundamentales”*, según consta en el proyecto de ley para la intervención federal de la provincia enviado al

⁴ Según la CEPAL (2014) América Latina y el Caribe requiere perseverar en tres direcciones para alcanzar el necesario desarrollo: el *cambio estructural* que permita avanzar hacia sectores más intensivos en conocimiento, la convergencia para reducir las brechas internas y externas de ingresos y productividad, y la igualdad de derechos.

Congreso por el Poder Ejecutivo, a fines de marzo de 2004. El 1 de abril de 2004 sucede la intervención y con ella se promueven mejoras en la calidad institucional, cambios en la policía y los jueces de instrucción.

En febrero del 2005 los santiagueños volvieron a elegir sus autoridades de manera democrática, triunfando la fórmula radical, la cual gobierna la provincia desde entonces.

Análisis de los cambios en la normativa laboral: restauración de derechos

Es posible afirmar que durante 13 años toda la legislación laboral a partir de que tomó el poder el peronismo menemista en 1989 y hasta que se derrumbó el Plan de Convertibilidad en 2002, tuvo un sesgo hacia la flexibilización del empleo. Así fue desde la primera norma aplicada en 1989, previa al Plan de Convertibilidad, mediante dos decretos el 1477 y 1478 que permitían a las empresas pagar con ticket canasta parte del salario, liberándolas así parcialmente de contribuciones y aportes, hasta las últimas: la ley 25.250/00 (conocida como “Ley Banelco”), que extendió aún más el período de prueba y la ley 25.453/01 de baja salarial (SAIJ, 2001). Sin excepción todo el *corpus* normativo durante el peronismo menemista se dirigió a socavar cuatro aspectos básicos de la institucionalidad laboral: la protección, la estabilidad, el derecho a huelga de los trabajadores y la negociación colectiva.

Las regulaciones de corte neoliberal se extendieron ya entrado el nuevo siglo⁵. La política laboral posterior, a partir de la asunción de Duhalde el 2 de enero de 2002, tuvo una sola orientación: la abolición de prácticamente todo el marco normativo desregulador de la década anterior. En este sentido y mediante la ley 25.561 de Emergencia, publicada en el boletín oficial el día 7 de enero de 2002, se duplicó la indemnización por despido y se dificultó su trámite, y mediante decretos, el primero de ellos el 1.273 de julio de 2002, comenzaron a fijarse asignaciones no remunerativas con el fin de amortiguar la caída salarial producto de la crisis.

⁵ Que por cierto formaban parte del proceso de globalización impuesto por el neoliberalismo basado en el decálogo conocido como el Consenso de Washington (término acuñado por el economista John Williamson en 1989) y que durante dos décadas formaron un manual hegemónico de normas de aplicación para todos los gobiernos en Occidente.

La política laboral del período de la posconvertibilidad el decreto 324/03 convirtió en remunerativas las asignaciones no remunerativas fijadas en decretos integrados a la Ley de Emergencia e impulsó nuevamente la negociación colectiva. En 2004, mediante Ley 25.877, se deja sin efecto la ley 25.250/00 (conocida como Ley “Banelco”) citada *ut-supra* y algunos artículos precarizadores de las leyes 24.467/95 (Ley Pymes) y 25.013/98. En este sentido, en cuanto a los casos de despido, cabe resaltar la restitución de los siguientes ítems: un sueldo por año para el cálculo de esta indemnización y pago mínimo establecido en el sueldo de un mes; el período de prueba fijado en tres meses improrrogables; preaviso en caso de despido o alternativamente abonar un monto complementario. En materia de negociaciones colectivas se prosiguió con la restitución de derechos perdidos. Vale nombrar los siguientes: presunción de ultra actividad; condiciones mínimas uniformes reguladas por el convenio de mayor amplitud dificultando la posibilidad de denuncia automática; en caso de conflictos contractuales permitir al trabajador recurrir a la reglamentación más propicia; ante la huelga imponer lo dispuesto por la OIT reemplazando la cobertura de servicios mínimos existente.

Durante el mes de abril del año 2006, se impulsaron 2 leyes: la 26.086 y la 26.088. Mediante ley 26.086 se modifica la ley 24.522/95 (ley de Quiebras), sustituyendo los jueces del Comercio por jueces del Trabajo, que habían sido eliminados y se restituye el art. 71 de la Ley de Contrato de Trabajo de 1974 a través de la ley 26.086, con lo cual se condiciona el *ius varandi*, impidiendo el cambio unilateral en las condiciones de trabajo.

La ley 26.341/07 elimina el carácter no remunerativo del *ticket canasta*. La ley 26.427/08 reforma la ley 25.165/99 de pasantías educativas que permitía encubrir bajo este régimen relaciones laborales. La ley 26.428/08 que restablece el art. 9 de la Ley de Contrato de Trabajo de 1974, *in dubio pro operario*, es decir ante la duda en caso de pruebas en juicio laboral, se dictamina a favor del trabajador.

Para cerrar con las modificaciones normativas del período, entre 2009 y 2010 se dictan otras cinco importantes leyes. En enero y en diciembre de 2009 se implementan las leyes 26.474 y 26.574, respectivamente. La primera dirigida a evitar la precarización en función a la figura de contrato de trabajo a tiempo parcial instalada en 1995 y la restante, respecto a irrenunciabilidad de derechos del trabajador, también contenidos en la Ley de Contrato de Trabajo.

A continuación, se procederá a mencionar las 3 leyes laborales ocurridas en mayo del 2010, último año de análisis, a saber: las leyes 26.590; 25.592 y 26.597. La primera de ellas establece la absoluta gratuidad para todas las cuentas bancarias habilitadas para pago de haberes o “cuentas sueldo”. La segunda reintrodujo un factor básico de la Ley de Contrato de Trabajo, artículo 19, que había sido eliminado –no por el menemismo sino por la última dictadura militar-, que establecía que “...las desigualdades que creará esta ley a favor de una de las partes, sólo se entenderán como formas de compensar otras que de por sí se dan en la relación”, (Verbitsky & Bohoslavsky, 2013). La restante tuvo por fin derogar lo impuesto por la ley 24.013/91 puesta en circulación bajo la denominación de “Ley Nacional de Empleo” que permitía la extensión del horario laboral por encima de las 8 horas diarias o 48 horas semanales.

Finalmente se utiliza un texto de Héctor Recalde⁶ para sintetizar el presente apartado, respecto al espíritu de las regulaciones laborales de orden nacional en el período 2000-2010: “*La normativa laboral del período posconvertibilidad se encuentra dirigida a la restauración de derechos y a la creación de nuevos allí donde hay necesidades que lo exigen. Ello, inmerso en la más amplia política de inclusión social y fortalecimiento del mercado interno.*” (2011, pág. 11). Sin embargo, de acuerdo a los datos brindados a lo largo de la tesis, se observa que el empleo informal y la precarización continuaron afectando a un número importante de los asalariados. Es decir que los procesos de flexibilización laboral no tuvieron una reversión relevante a partir de estas leyes.

Regulación laboral entre nación y provincias: centralización y federalismo.

Lo descripto en el punto anterior es todo lo que se realizó en cuanto a regulaciones laborales como marco formal, debido a que en la Argentina es potestad de nación elaborar y establecer las mismas. Las provincias solo poseen el poder de policía o contralor del cumplimiento de normas.

Esta situación puede parecer paradójica, dado que Argentina es un país federal en cuanto a su organización política, pero en relación a la

⁶ Diputado nacional entre 2005 y 2017 y abogado asesor en materia laboral.

reglamentación laboral no lo es. Si bien nació como una república federal y en materia de regulación laboral respetó en sus orígenes el esquema que determina este tipo de organización política, pero a partir de la segunda mitad del siglo pasado la situación se modificó virando completamente.

Ley Nacional del Trabajo. El primer documento de regulación laboral

Sin pretender realizar una reseña histórica que indique los hechos y los momentos históricos en los cuales la situación de base –una Argentina federal- se fue transformando –objeto que rebasa los límites de esta tesis-, se hará mención solo a los eventos relevantes que sintetizan y ayudan a comprender el escenario actual de absoluto centralismo de nación en relación a la política laboral.

Es importante retrotraer a los albores del siglo pasado, cuando se suscitó el primer incidente jurisdiccional nación-provincias respecto al tema de la regulación de las relaciones laborales. El primer antecedente que el país posee respecto a aspectos formales de las relaciones laborales data de 1904. Sucedió a partir de la presentación por parte del Poder Ejecutivo ante el Congreso de la Nación, de un extraordinario documento para la época y el contexto (partido conservador, política liberal) que se llamó la “Ley Nacional del Trabajo”. Esta ley representó un verdadero “*digestum*” del tema social más acuciante de la época.

La iniciativa tuvo como protagonista al ministro del interior Joaquín V. González. Es posible condensar en tres elementos de contexto que –en conjunto-, impulsaron a un gobierno conservador como el de Roca a mandar a producir y luego respaldar un documento social de vanguardia.

En principio es importante apuntar la situación internacional respecto al tema. Al inicio del siglo pasado se comenzaba a reconocer la validez de la “cuestión obrera”, como denominó la Iglesia en aquel tiempo la preocupación por la situación de un creciente proletariado en el mundo, que no gozaba de protección ante una relación desigual y de explotación por parte de quienes poseían los medios de producción. En la encíclica “*Rerum Novarum*” el Papa León XIII expresa su preocupación en las siguientes palabras:

“...es urgente proveer de la manera oportuna al bien de las gentes de condición humilde, pues es mayoría la que se debate indecorosamente en una situación miserable y calamitosa, ya que,

disueltos en el pasado siglo los antiguos gremios de artesanos, sin ningún apoyo que viniera a llenar su vacío, desentendiéndose las instituciones públicas y las leyes de la religión de nuestros antepasados, el tiempo fue insensiblemente entregando a los obreros, aislados e indefensos, a la inhumanidad de los empresarios y a la desenfrenada codicia de los competidores... hasta el punto de que un número sumamente reducido de opulentos y adinerados ha impuesto poco menos que el yugo de la esclavitud a una muchedumbre infinita de proletarios.” (1891, pág. 1).

Por cierto, hay que resaltar, asimismo la presión sobre la problemática que surgía de las ideologías y de las prácticas. El marxismo y el socialismo habían impregnado de un ambiente provocador y la propia revolución bolchevique, había consolidado la posibilidad de romper con la explotación o creciente miseria del proletariado producto de la propiedad privada de los medios de producción.

A nivel nacional, si bien las industrias aún no habían logrado un adecuado grado de expansión⁷, bajo el pujante gobierno de Pellegrini se apoyó el desarrollo industrial y varias empresas lograron instalarse⁸. Esta decisión de modernizar la economía debía respetar un nuevo status, sostenido en la díada empresario-obrero y quebrando con la relación patrón-siervo y además debía armonizarse con los cambios que en el mundo se estaban generando a partir de la cuestión obrera. Por otra parte, la incorporación exitosa de Argentina como productor primario, generó un rápido crecimiento económico que estuvo orientado a mejorar las relaciones de explotación, en una época con hegemonía del paradigma liberal y del individualismo como posición filosófica.

En 1902 en el país se registraron 27 huelgas, vinculadas a denuncias por la situación laboral y bajos salarios la mayoría de las cuales fueron sofocadas tras violentas represalias. También se reclamaba la regulación de la representación sindical como medio de negociación. Atento a esta situación, bajo el gobierno de Roca, su ministro del interior, el riojano

⁷ En 1887 se realizó un censo en Buenos Aires que indicaba la existencia de 4.200 empresas y solo el 15% poseían equipos y máquinas. Se encontraba la fábrica de alpargatas, una productora de aceite y otra de arsenal militar (DGEyC, 1887). Luego en 1889, se incorpora una fábrica textil. En 1887 se funda la Unión Industrial Argentina.

⁸ En 1892 crece el número de empresas en 300 y los puestos de trabajo generados en 12.000. En 1899 se funda la cervecera Quilmes y a consecuencia de ello, se instala Rigolleau como productora de botellas de vidrio y el 14 de mayo de 1900 se da apertura al primer Congreso Industrial (Russo, 2010).

Joaquín V. González, solicitó a Juan Biale Massé⁹ que preparara un diagnóstico respecto a la situación de los obreros en Argentina. El trabajo encomendado se plasmó en un documento titulado *“El estado de las clases obreras en el interior de la República”* (1904)¹⁰ producto de una tarea titánica del médico y constructor español, que sirvió de base para que un grupo de jóvenes intelectuales¹¹ de raíz socialista la mayoría, elaborara un sofisticado código de trabajo conformado por 466 artículos (Olaza Pallero, 2014).

El proyecto de ley establecía entre sus normas la indemnización por despido, sábado inglés, jornadas laborables de 8 hs. diarias o 48 semanales y de 42 hs, la prohibición de tomar por trabajo a menores de 14 años, feriados extendidos y obligatorios para todos los trabajadores, reconocimiento de las corporaciones de trabajadores en la negociación laboral e intervención del Estado en las discusiones mediante la creación de la Junta Nacional del Trabajo.

Obviamente que para la oligarquía terrateniente (como también para la incipiente corporación industrial) el tema de la legitimación de los sindicatos y la intervención del Estado, resultó excesivamente urticante y desbordó su capacidad reflexiva. Haciendo valer su poder de invalidación en un Congreso Nacional de corte liberal, quedaron satisfechas cuando el proyecto nunca superó la instancia del análisis de comisiones y no fue tratado en el recinto. La Unión Industrial Argentina se demostró en contra también.

Es llamativo que también se unieran mostrando su disconformidad ante el proyecto, el socialismo y la FORA. El motivo puede ser descubierto si se analiza el contexto en el cual el proyecto sale a luz. Surge de un gobierno conservador aliado a la aristocracia terrateniente. Pero sobre todo en un clima de creciente hostilidad entre gobierno y obreros, en medio del cual parecía imposible encontrar una prenda de

⁹ Biale Massé fue una extraordinaria figura de la historia argentina. Nacido en Barcelona, a los 27 años arriba siendo médico. En la Universidad de Córdoba se recibe de abogado y doctor en derecho y luego comienza su carrera como empresario de la construcción. Tuvo una gran carrera académica y a los 60 años se graduó como agrónomo, un año antes de su fallecimiento.

¹⁰ Este trabajo en 3 tomos arriba a consideraciones sorprendentes. Pone de relieve las calidades laborales de los criollos e indios, *“insuperable para el medio”* indicando como uno de los *“errores más trascendentales de gobierno traer inmigración ultramarina”*. (Biale Massé, 1904, pág. 2)

¹¹ Pablo Storni, Enrique del Valle Iberlucea, Alfredo L. Palacios, Augusto Bunge, Alejandro M. Unsain, Carlos Malbrán y Manuel Ugarte.

acuerdo¹² La FORA declara: “*Que el proyecto de Ley Nacional del Trabajo sólo favorecerá a los capitalistas, por cuanto ellos podrán eludir las responsabilidades que se les asignan y los obreros tendrán que cumplirlas fielmente.*” (Art. 1, Resolución del 4° Congreso, 1904).

Otra posible causa del fracaso del proyecto se puede deber a lo engorroso, complejo y extenso de la norma, como ya se expresara¹³.

El primer conflicto respecto a la jurisdiccionalidad del dictado de normas de la regulación laboral sucedió el 6 de septiembre de 1905, fecha histórica para el trabajo en la Argentina ya que se promulgó la primera ley laboral en el país: Ley N° 4.661, sancionada el 31 de agosto, que en su artículo 1° prohibía en “...*el domingo, el trabajo material por cuenta ajena, y el que se efectúe con publicidad por cuenta propia, en las fábricas, talleres, casas de comercio y demás establecimientos o sitios de trabajo, sin más excepciones que las expresadas en esta ley y en los reglamentos que se dictaren para cumplirla*”.

Discutido el alcance de la Ley, finalmente el mismo Congreso resolvió que la misma fuese solo de aplicación en la Capital Federal. Luego fue seguida por otras provincias, la primera de ellas: Salta, respetándose en este caso el federalismo. En la imagen siguiente se puede observar el Boletín Oficial en el cual fue publicado:

¹² El 1° de mayo de 1904 en una salvaje represión la policía mata al marinero de apellido Ocampo. Se suceden los hechos de sangre. En una asamblea en Rosario mueren dos empleados de comercio y al día siguiente un panadero de 19 años en huelga. La escalada continúa. Se declara huelga general para acompañar el cadáver del joven al cementerio. La policía descarga sus armas sobre ellos. Fallecen varias personas, entre ellas un niño de 10 años. La huelga se generaliza y extiende por 5 días. (Olaza Pallero, 2014)

¹³ En palabras de Carlos Pellegrini: “...*hay de todo: reglamentación y organización del trabajo, higiene industrial, reglamentación de la inmigración, misiones de indios, prostitución, descanso hebdomadario, etc., en una palabra, se ha rastrillado toda la legislación extranjera y formado un código pesado e indigesto, que el Congreso, con mucha razón, se ha negado a abordar.*” (Pellegrini, 1941)

BOLETIN OFICIAL

DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

AÑO XIII.—NÚM. 3303

Buenos Aires, Sábado 9 de Septiembre de 1905

DIRECCIÓN

Muestrero de Cuentas: Estrada Pineda

MINISTERIO DEL INTERIOR

Ley sobre descensos dominical

Por sanción:

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación, etc., sancionan con fuerza de

Ley:

Art. 1º En la Capital de la República queda prohibida en Domingo el trabajo material por cuenta ajena y el que se efectúe con publicidad por cuenta propia, en las fábricas, talleres, casa de comercio y demás establecimientos o ítica de trabajo, sin más excepciones que las expresadas en esta ley y en los reglamentos que a dichos para cumplirla.

Art. 2º Serán exceptuados de esta prohibición, de acuerdo con las especificaciones y regulaciones que dicte el Poder Ejecutivo:

1º Los trabajos que no sean susceptibles de interrupción por la índole de las necesidades que satisfacen, por motivos de carácter técnico ó por razones que determinen gra-

Licitación de diversos servicios del Departamento Nacional de Higiene.

Buenos Aires, Agosto de 1905

Visto el informe que precede en el que el señor Escribano Mayor de Copiame hace notar el error en que se ha incurrido al aceptar dos propuestas de los señores Tito Menacci y Cia., y President para la provisión de los mismos artículos al Departamento Nacional de Higiene, así como la diferencia de 0,20 veinte centavos %, por tonelada en el señor Joaquín F. Rosa, para la provisión de carbón; siendo lo manifestado por la Comandante General de la Nación, y teniendo presente que los señores Tito Menacci y Cia. han manifestado que por su pequeño negocio no conviene á sus intereses hacer la provisión de los artículos cuya adjudicación les correspondiera,

El Presidente de la República, en Acuerdo de Ministros

Resuelve:

Art. 1º Modifícase el referido Acuerdo de Ministros de fecha 4 de Febrero pasado, en cuanto se refiere á la recepción de propuestas, en la forma siguiente:

Hasta 1943 se dictaron otras normas y leyes laborales diversas¹⁴. Todas estas leyes fueron dispuestas en acuerdos previos entre el gobierno nacional y estados provinciales para definir el ámbito de su aplicación. En la mayoría, el Congreso supo acordar y optó por su aplicación en todos los niveles jurisdiccionales. Esta situación llevó a que existiera un cuadro caótico de leyes laborales dispersas según su ámbito de su aplicación: leyes nacionales de aplicación en el ámbito nacional, territorios

¹⁴ En 1907 se reglamenta el trabajo para menores y mujeres. Se crea en 1912 en el ámbito de nación el Departamento del Trabajo. Los accidentes de trabajo son regulados por ley en 1915 (Ley N° 9.688), entre otras.

provinciales o solo en Capital Federal; leyes con reglamentaciones diferentes según ámbitos jurisdiccionales; leyes con una o diferentes autoridades de aplicación, como también leyes dictadas directamente en provincias (Tissembaum, 1951).

Recién en 1957 es modificada la Constitución agregando el 14 (bis), mediante el cual las provincias delegan en nación el derecho de regular en materia laboral. Esta modificación si bien redujo los conflictos jurisdiccionales de poderes, no logró eliminarlos por completo.

La precarización del empleo en la esfera pública

Como se explicó *ut-supra*, la regulación de las relaciones laborales en el período bajo estudio correspondió a la nación. Sin embargo, hubo hechos relacionados con las provincias en cuanto a normativas excepcionales o prácticas que, si bien correspondieron a nación instaurar su uso, fue la provincia quien las implementó intensivamente y de un modo irregular. Estos acontecimientos serán relatados a continuación, ya que tuvieron enorme incidencia en el mercado de trabajo y sin ellos se hace imposible comprender el comportamiento y dinámica del mercado laboral.

La Ley Ómnibus

La denominada “Ley ómnibus” constituye un episodio en la historia política, económica e institucional de la provincia de Santiago del Estero con fuerte gravitación en el mercado de trabajo de la provincia que resulta imposible solapar con otros hechos, ni por su magnitud, ni por su persistencia. Incluso, su sanción provocó la toma del espacio público por parte de una multitud que llegaron a puntos de violencia extremos como incendios en diversos puntos de la ciudad, afectando organismos del Estado y viviendas de funcionarios y políticos prominentes.

La controvertida “Ley ómnibus” N° 5.986 sancionada por la Cámara de Diputados de la Provincia de Santiago del Estero y promulgada por el gobernador de turno Fernando Lobo el 13 de noviembre de 1993, debe insertarse en un contexto de profunda convulsión social y emergencia económica provincial, como consecuencia de la arbitrariedad, insolvencia y corrupción en la administración del Estado. Lobo, que era vicegobernador asumió en virtud de la renuncia del gobernador Mujica,

quien accedió al poder debido a su lealtad con el caudillo Carlos Juárez, a quién luego traicionó.

Esta ley enmarcada en la quiebra del Estado provincial, inauguró un período de despidos masivos de los empleados estatales contratados, estancamiento de la carrera laboral¹⁵, suspensión retroactiva a febrero de 1993 de todos los incrementos salariales¹⁶, intervención del Consejo General de Educación (CGE), desregulación de actividades públicas y privadas, descentralización de los servicios públicos, y decidido impulso a la privatización de estos. El artículo 83, declaraba sujeto a privatizaciones los siguientes entes provinciales: Dirección Provincial de Obras Sanitarias (DIPOS), casinos provinciales, Matadero Frigorífico “17 de octubre”, Banco de la Provincia de Santiago del Estero (sujeto a privatización parcial priorizando la participación del personal), Dirección de Aviación Civil, Administración Provincial de Recursos Hídricos, Boletín Oficial, Instituto Provincial de Seguros, Terminal de Ómnibus y Caja Popular de Ahorro (ésta con las mismas condiciones que el Banco de la Provincia).

En respuesta a las medidas de la ley en estudio, los asalariados de los sectores más importantes con dependencia del Estado -salud, enseñanza y administración pública- ocuparon el escenario público movidos por la angustia y la necesidad debido al retraso de tres meses en el pago de salarios, situación inédita en la historia provincial.

¹⁵ Capítulo II de la ley: De las estructuras y el empleo en la Administración Pública provincial y organismos descentralizados. Art. 24.- déjese sin efecto todos los actos que hayan dispuesto recategorizaciones a partir del 1º de marzo de 1993, para todo el personal de carrera comprendido en el ámbito establecido en el Art. 10º, retrotrayéndose la situación de revista a la anterior a dicha fecha - Suspéndase la aplicación de este mecanismo durante la vigencia de la presente Ley. (Ley 5.986, 1993, pág. 3).

¹⁶ Artículo 25.-Suspendese hasta el 31 de diciembre del 1994 el derecho a percibir los diferenciales salariales correspondientes a cargo de mayor jerarquía con motivo de reemplazos o subrogancias realizadas. Art.41.- Deróguese todas las normas legales que a partir del 1 de marzo del 1993 establecieron aumentos salariales, adicionales y/o todo otro mecanismo que directa o indirectamente haya implicado incrementos remunerativos



La gruesa columna de manifestantes trata de llegar a casa de gobierno y se producen enfrentamientos con las fuerzas policiales. Hubo numerosos heridos en los dos sectores. *El Liberal*, 13/11/93.

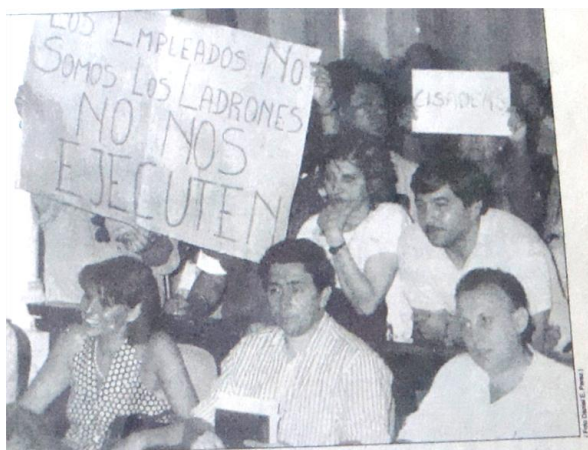


Protesta de los empleados del área de salud en la Plaza San Martín, frente a la Casa de Gobierno. *El Liberal*, 9/11/93

Profesores y alumnos en silencio frente a la Casa de Gobierno

“... profesores y alumnos del profesorado provincial realizaron una manifestación silenciosa alrededor de la Casa de Gobierno en rechazo de la Ley Ómnibus, aproximadamente 150 estudiantes marcharon en silencio por las calles que circundan el palacio gubernamental...”

El Liberal, 24/11/93.



“Los empleados no somos los ladrones... no nos ejecuten”. *El Liberal*, 10/11/1993.

En estas imágenes expuestas *ut supra*, producto de fragmentos documentales, se puede apreciar el impacto social originado por la conjunción entre el descalabro en el manejo de las finanzas públicas y la implementación del ajuste menemista, que produjo la rebelión de los asalariados en particular y del pueblo en general. La profunda crisis que la misma originó en el mercado de trabajo local, abrió una profunda brecha entre los manifestantes y una dirigencia política desacreditada que había perdido toda confianza por parte de la ciudadanía en general.

Durante fines de noviembre y la primera quincena de diciembre los paros, reclamos y movilizaciones no cesaron, sino que fueron en aumento. Según Tenti de Laitán,

[...] “la intervención del Consejo General de Educación había detectado serias irregularidades, a tal punto de resultar imposible establecer el número de docentes, que se afirmaba eran más de 23.000 sobre 12.000 cargos presupuestados. La educación, en estado de catástrofe, había provocado que un medio periodístico porteño calificara a Santiago del Estero como la “capital de burrolandia”, porque sólo se había dictado un 60% de las clases previstas para ese año” (2012, pág.1).

La crítica situación se fue profundizando, hasta el punto que los comercios cerraron sus puertas en apoyo a los trabajadores y jubilados, movidos por la baja de hasta el 90% de sus ventas. Bajo este panorama se esperaba la ayuda nacional como única alternativa de salvación. El IOSEP –la Obra Social de los Empleados Públicos Provinciales- había interrumpido sus actividades a raíz de que los prestadores de salud le cortaron el servicio debido a una deuda estimada en \$3.500.000. Asimismo en este sector –salud- los médicos del hospital de niños denunciaban la alarmante situación de la población infantil, con un aumento inquietante de la desnutrición y la mortalidad a causa de la falta de una política sanitaria ante el deterioro de los ingresos (Zurita, 1994).

Bajo este contexto, la ley ómnibus terminó por generar un estallido social conocido como el “santiagueñazo” con su máximo nivel de descontento y caos entre los días el 16 y 17 de diciembre de 1993. Aquellos episodios marcaron no solo la insolvencia de un Estado con altos niveles de corrupción, sino la unidad del pueblo asalariado rebasado por la angustia ante la falta de percepción de sus ingresos y la injusticia.



Arriba a la izq. La primera camioneta incendiada. Abajo a la izq. la hoguera frente a la Legislatura Provincial. Abajo a la der. La hoguera frente a la Casa de Gobierno.
El Liberal, 17/12/93.

Por último, queda en evidencia que esta ley no solo gravitó en la época en que fue aprobada, sino que –insospechadamente- tuvo incidencia posteriormente y sirvió para comprender los inicios de la precarización en el período de estudio, así como de permitir la continuidad del régimen neopatrimonialista, basado en la reproducción histórica de relaciones de explotación clientelares y paternalistas, que encontraba en el empleo público su principal herramienta para la construcción de un pseudoconsenso y legitimidad social. En este sentido, es importante resaltar que si bien a través de los distintos gobiernos fueron derogándose paulatinamente artículos de la ley, algunos de ellos continúan vigentes¹⁷.

¹⁷ El 26 de noviembre de 1999 se deroga la ley ómnibus. Se aprueba la ley N° 6.484 de presupuesto que mantiene con excepción de los arts. 65,66 Y 76-de la ley 5.986 prorrogándolos hasta el 31 de diciembre del 2.000.

En general, los artículos que no fueron derogados tuvieron trascendental incidencia en el mercado de trabajo a través de su efecto en el empleo público, debido a la importancia de éste en la ocupación total, y su impacto en el comercio y otros sectores vitales para interpretar el comportamiento de la actividad económica en la provincia.

Finalmente, la permanencia de algunos artículos de esta ley en el sector público impidió que los organigramas pudieran respetarse, y en más de una dependencia del Estado provincial, existían oficinas con personal excedente que no tenía ninguna función fija, y en oposición se encontraban puestos de trabajo vitales vacantes sin ser cubiertos.

Los Contratos de Locación de Servicios (en adelante CLS)

Una vez realizado el recorrido del marco regulatorio, político e institucional del mercado de trabajo en el período, es necesario destacar el importante papel que jugó una de las leyes mencionadas entre las cuantiosas que fueron nombradas. Es más, sin ella es imposible entender lo sucedido en el empleo del sector público provincial en el advenimiento del nuevo siglo.

Se trata del Decreto N° 92/95, el cual reglamenta la ley 23.696/90 denominada de “Reforma del Estado” y el decreto 2476/90 que autorizaban a todos los entes públicos, centralizados o no, a contratar servicios para actividades específicas, el primero a particulares y el segundo añadiendo en forma directa a empresas. Dicho decreto dispone la manera cómo han de ser ejercidos los contratos de locación de servicios (CLS, en adelante) y de obra, permitiendo al Estado hacer uso de la figura del contrato temporal, con cláusulas que establecían su escisión o su renovación a favor del Estado.

Ahora bien ¿qué comprende o caracteriza un Contrato de locación de servicios? como ya se expresará *ut-infra*, básicamente es un contrato de alquiler o arriendo que, para el caso particular analizado permite al Estado contratar personas o empresas para realizar tareas y actividades eventuales por tiempo determinado, eximiéndole de pagar cargas y contribuciones patronales y otros costos vinculados al trabajo en planta permanente. El contratado se encuentra desprotegido, sin obra social para él y su familia, sin vacaciones, aguinaldo, aportes jubilatorios, seguro de salud y trabajo y con la inseguridad de ingresos que afecta otros planos, como el psicológico y comportamental, sin la posibilidad de trayectorias ascendentes, capacitaciones y sin garantía de permanencia.

También resulta interesante explicar la causa por la cual este tipo de contratación surge. Para ello hay que remontarse al comienzo del gobierno menemista, en plena crisis estanflacionaria producto del *deleveraging*, cuando se suscribe la Ley 23.697/89 de Emergencia Económica¹⁸ que en conjunto con el Decreto 435/90, impedían al Estado un mayor gasto en personal, paralizando todas las designaciones en el sector público por un lado y por otro, frenaban la cobertura de vacantes.

Ante esa situación, era necesario dotar al Estado de argumentos para solucionar problemas que pudieran surgir por actividades necesarias que no podían ser cubiertas con el plantel existente. Así es como se dictan varias normativas, entre ellas las leyes 23.696/89 y la 24.013/90, que junto al Decreto de Necesidad y Urgencia 2476/90, facultaban al sector público a contratar consultores y empresas o particulares para llevar a cabo actividades secundarias, del tipo de mantenimiento, control, seguridad, provisión de insumos, liquidación de sueldos. También se promocionaba la generación de empleo para jóvenes y grupos particulares, mediante la utilización de este tipo de regulación, que con el paso del tiempo irían a ser vulgarmente reconocidos por el nombre que un sindicalista les dio: “contratos basura”.

En Santiago del Estero, si bien existían personas contratadas por el gobierno bajo esta norma, es a partir de 1995 cuando los CLS comienzan a ser utilizados de manera asidua. Pero en especial debe mencionarse el año 2005, cuando se origina un período de crecientes designaciones en el sector público, constituyéndose el contrato de locación de servicios en la puerta de entrada excluyente al empleo público.

De esta manera, se amplió la planta del Estado utilizando esta figura , pero para asimilarlos con equivalentes obligaciones a los de planta permanente y cumplir funciones habituales dentro del sistema de la administración pública; con iguales horarios de entrada y salida, con descuentos y penalidades, con vacaciones, incluso con retribuciones “excepcionales” durante los meses de junio y diciembre, a título de aguinaldo y con una retribución mensual fijada arbitrariamente para cada contratado¹⁹. Estas características de los CLS fueron dictadas en la

¹⁸ En este año, en el marco de una profunda crisis marcada por la caída del producto en el orden del 4,4%, hiperinflación mayor al 4.923% anual, violencia, caída salarial, desocupación en el orden del 8,4%, en pocos meses la pobreza subió del 25% al 47,3% en octubre.

¹⁹ El 3º Informe de la Producto Bruto Geográfico (3era etapa) del CFI expresa al respecto lo siguiente: “Si bien la normativa respecto a los contratos de locación de servicios indica que

medida que cobraba importancia la cantidad de contratados y muchas de ellas no se encuentran formalizadas o escritas. Incluso las diferentes direcciones y despachos podían tener discrepancias entre la aplicación de las mismas, hasta tanto la cuestión sea resuelta por el Poder Ejecutivo al más alto nivel, quien, generalmente convocando a conferencia de prensa con presencia de los sindicalistas, indicaba la solución con nuevas normas o disposiciones que regirían a los “contratados”.

Es así que los CLS comienzan a tomar creciente significación a partir de mediados de la primera década del presente siglo en el empleo de la administración pública provincial. Solo los CLS en la provincia alcanzaron a finales del período cifras impactantes. Al inicio del período en estudio año 2000 los CLS respecto a los puestos de trabajo en planta permanente y temporaria representaban el 7,7%, y ya en el año 2010 trepaban a 27,5%, con notables asimetrías entre los sectores de la enseñanza, salud y administración pública. Para el año 2010 el subsector de la salud era el más afectado con el 68%²⁰ de CLS respecto a puestos de trabajo de planta, mientras que en enseñanza la proporción era insignificante. Por su parte, en administración pública central la relación era de 9.393 CLS contra 38.336 puestos de trabajo de planta, es decir que la informalidad representaba en este sector casi el 20%²¹.

estos responden a una prestación independiente sin sujeción a la jornada ordinaria de una empresa u organismo del estado, en el cual no existe subordinación, por tanto el locador no tiene derecho a los beneficios laborales que normalmente corresponden a un trabajador que ha celebrado un contrato de empleo e involucran la tercerización de una tarea por lo general excepcional o eventual, la provincia en realidad los integra al trabajo público en semejantes condiciones a los de planta. Cumplen horario, se colocan dentro de la escala jerárquica de la oficina a la que son asignados, poseen su lugar de trabajo, se les otorga licencia por enfermedad o maternidad, vacaciones e incluso reciben un estímulo en iguales fechas que el empleo formal recibe el SAC y realizan tareas ordinarias a la oficina. Se encuentra institucionalizado mediante un decreto del Ministerio de Gobierno (2012, pág. 26).

²⁰ De acuerdo con los datos obtenidos de la Dirección General de Informática de la provincia.

²¹ Es conveniente aclarar que el Poder Ejecutivo Provincial comunicó a través del Decreto N°196/05 que los CLS luego de 5 años de prestar servicios en esa condición, pasarían a planta temporaria (denominada “contrato de servicios”), con lo cual ganarían igual trato que la planta permanente salvo por la estabilidad: “Transcurridos los primeros cinco años de instaurada esta práctica (se refiere a los CLS) - es decir en 2010 - dieron lugar las primeras formalizaciones de los contratos de locación de servicios, por lo que en ese año se percibe una baja sustancial del gasto por este concepto y se observa la contracara del aumento de cargos en planta temporaria. Desde el comienzo de la instalación de los CLS, como puerta de entrada al empleo público provincial hasta el año 2010 representaron un 5 % del Gasto

El personal contratado bajo esta normativa de CLS no se diferencia de los asalariados, pero deben presentar factura como monotributistas respetando una norma dispuesta al efecto en 1998, y por supuesto abonar impuestos en la AFIP de acuerdo a su categoría en el monotributo, como si fueran trabajadores independientes, más específicamente en la categoría “cuenta propia”. La duración del contrato suele vencer con el año calendario y ser renovados si no existiera algún reclamo contra el empleado. A pesar de ello, es el Estado quien puede rescindir el contrato en cualquier momento como se expresa *ut supra*.

Resulta provechoso aclarar que este régimen vino a dar el tiro de gracia a la racionalidad funcional del sector público. Dado que para conseguir un empleo en la administración pública el único canal era el CLS, y que para acceder a este no está contemplado un proceso basado en concursos abiertos y competitivos, sino que se sirve de prácticas clientelares o del intercambio de favores; los puestos no son cubiertos por necesidad de la organización ni con el personal más capacitado; atiende más cuestiones personales y sociales y de necesidad de quien solicita el puesto.

Por otro lado, se pierde el escalafón previsto y la cobertura de puestos de acuerdo a vacancias en el organigrama. Éste último deja de tener validez. Es decir, que tras haber ido introduciendo modificaciones o distorsionando el convenio colectivo sectorial del personal del Sistema Nacional de Empleo Público por regulaciones “especiales”, se produjo un giro del objetivo del empleo público condicionando la eficiencia en búsqueda de mayor equidad y la meritocracia por nepotismo.

Finalmente, estos acontecimientos de índole económica, política e institucional demuestran cómo se entretajan las relaciones de precariedad del trabajo que en palabras de Castel refieren a “[...] *una política estatal y laboral sin Estado en su función de tal, en donde la pauperización del asalariado es una categoría históricamente inédita de la desdicha del pueblo, constituida no solo por la miseria material sino también por la degradación moral profunda de los trabajadores*” (2009, pág.221). En este sentido, no caben dudas que el nudo de la cuestión laboral, plantea una transformación de la sociedad salarial fruto de la fuerte polarización entre quienes trabajan con protección y quienes lo realizan de manera precaria, enajenados de todo acceso a la seguridad y a sus derechos.

en Personal. Luego de esta primer ola de formalizaciones se redujeron a un 3 % promedio” (CFI, 2012, pág. 38)

Reflexión final

A través del artículo se realizó un análisis de la complicada y cambiante situación macroeconómica que vivió el país a comienzos de siglo. El fin de la Convertibilidad en 2001, una estrategia política que hunde sus raíces en el paradigma neoliberal y la Globalización que dominó el mundo capitalista entre 1970 y 1990, y el comienzo de otra etapa con una política regulatoria en materia de derechos laborales, basada casi exclusivamente en dejar sin efecto las normas desregulatorias del menemismo.

Otro tema analizado fue la precarización del empleo público en la provincia, para lo cual se realizó un abordaje de la situación social y económica de los noventa que sirviera de contexto para entender la rebelión del pueblo ante una ley denominada Ómnibus, que intentaba ordenar las finanzas provinciales mediante un fuerte ajuste del gasto público. Cómo luego de 10 años se la deroga parcialmente, pero quedan en pie una serie de artículos que cobran relevancia para explicar un hecho difícil de entender que es el proceso de precarización del empleo público en la provincia. Es que el gobierno utiliza un instrumento de esa ley, los CLS, para utilizarlo como única puerta de entrada al empleo público.

Detrás de estos eventos se esconden factores tan contradictorios que el presente artículo ayuda a entender a través de un minucioso análisis de los hechos. Para explicar de qué manera un gobierno peronista ejecutó la política desregulatoria más feroz y, a posteriori, otro gobierno peronista dejó sin efecto todas las normas retornando a la situación de origen. Asimismo, deja entrever que, en la provincia en plena etapa de recuperación de los derechos laborales, se produce un rápido proceso de precarización del empleo público, que utiliza la figura del contrato de locación de servicios.

Bibliografía

- Eurípides. (1982). *Tragedias II. Las suplicantes Electra Orestes*. España: Bruguera.
- CEPAL. (2009). *El nuevo escenario laboral latinoamericano*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- CEPAL. (2014). *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Recalde, H. (2011). *Reformas laborales durante la convertibilidad y la posconvertibilidad*. Buenos Aires: Voces en el Fenix.
- Russo, C. (2010). Identidad urbana, territorio y empresa: un caso de la zona sur de la región metropolitana La planificación territorial y el urbanismo desde el diálogo y la participación. *XI Coloquio Internacional de Geocrítica*. Buenos Aires.
- SAIJ. (2001). *Ley 25.453-01*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República Argentina.
- SAIJ, S. A. (1959). *Decreto reglamentario de la Ley N° 14.473. Estatuto del docente de alcance general*. Buenos Aires: Boletín oficial.
- Olaza Pallero, S. (2014). El Proyecto de Ley Nacional del Trabajo de Joaquín V. González (1904). Un intento de respuesta a la cuestión social. *AEQUITAS*, 8(22).
- Bialet Massé, J. (1904). *El estado de las clases obreras en el interior de la República*. Buenos Aires
- Tenti de Laitán, M. (2012). *Aportes para un análisis eplicativode la poblada del 16 de diciembre de 1993 en Santiago del Estero*. Sgo del Estero
- CFI. (2012). *3° Informe Producto Bruto Geográfico para Santiago del Estero 2008-2012*. CABA: Consejo Federal de Inversiones.
- Castel, R. (2009). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Ley 20.744. (1976). *Régimen del contrato de trabajo*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y DD. HH de la Nación. Nación (<http://servicios.infoleg.gob.ar/>).
- Ley 5.986. (1993). *Ley Ómnibus*. Santiago del Estero: Ministerio de Economía.
- Ley 6.876. (2007). *LEY N° 6.876. Ley Provincial de Educación Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero*. Santiago del Estero: Boletín Oficial.
- Ley 6.160. (1995). *Ley N° 6.160 Servicio provincial de enseñanza privada*. Sgo del Estero: SPEP- Consejo de Educación provincial.

Fuentes de medios audiovisuales:

- Boletín Oficial; Leyes y decretos; Santiago del Estero, 1990-1993.
- El Liberal, Números varios; Santiago del Estero; 1993/1999.

- Entrevistas a gremialistas, políticos, curas y pobladores de Santiago del Estero.
- Fotografías colecciones de El Liberal, Nuevo Diario y colecciones particulares.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos; Censo 1991; otros datos citados.
- Nuevo Diario; Números varios; Santiago del Estero; 1993/1999.

Más educación, menos pobreza. Un estudio de las estadísticas oficiales en Santiago del Estero (Argentina)*

Mariano Juan, PARNÁS*

Claudia Yésica, FONZO BOLAÑEZ**

Keyla Diana, PÉREZ***

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar la dimensión educativa de la pobreza en Santiago del Estero, Argentina, desde la década del ochenta hasta la actualidad. Mediante un enfoque cuantitativo gestado a través del examen del censo población, la Encuesta Permanente de Hogares y el operativo Aprender, se describen resultados referidos al acceso a la educación primaria, los condicionantes de los hogares, la calidad educativa, así como las brechas urbano/rurales y de asistencia a establecimientos estatales/privados. En Santiago del Estero, el acceso a la educación de niños entre 6 a 12 años se encuentra prácticamente universalizado. Este logro se ve empañado porque la provincia ocupa los primeros puestos a nivel nacional respecto a la proporción de estudiantes

* Artículo resultado del proyecto “Estructura social y económica, transformación y desigualdad en regiones subcapitalizadas de la periferia. El caso de Santiago del Estero, Argentina, 1970-2020” perteneciente al CEDEP (UNSE) y del proyecto “La pobreza y sus significados en una región periférica. Un estudio multidimensional en Santiago del Estero (Argentina)” financiado por la Universidad Católica de Santiago del Estero (UCSE).

** Centro de Estudios de Demografía y Población (Universidad Nacional de Santiago del Estero) y Facultad de Ciencias Económicas (Universidad Católica de Santiago del Estero). mariano.parnas@ucse.edu.ar

*** Instituto de Estudios para el Desarrollo Social (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Facultad de Humanidades, Ciencias Sociales y de la Salud–Universidad Nacional de Santiago del Estero) y Facultad de Ciencias Económicas (Universidad Católica de Santiago del Estero). claudiayesica.fonzobolanez@ucse.edu.ar

**** Facultad de Ciencias Económicas (Universidad Católica de Santiago del Estero). keyladaiana.perez@alumnos.ucse.edu.ar

que obtienen resultados por debajo del nivel básico en Matemática y Lengua. A estas brechas interjurisdiccionales se le suman aquellas presentes al interior del territorio provincial, ya que aquellos estudiantes que asisten a un establecimiento de gestión estatal o que integran un hogar de bajo nivel socioeconómico tienen mayores probabilidades de tener un desempeño por debajo del nivel básico. Se presenta la necesidad de contar con estadísticas oficiales *aggiornadas* sobre la dimensión educativa de la pobreza que incorporen integralmente los diversos aspectos que la componen y que aprehendan las ruralidades más adecuadamente.

Palabras clave: Pobreza, Educación, Estadísticas oficiales, Santiago del Estero.

Introducción

La economía argentina tiene características que la convierten en un ejemplo atípico. A nivel mundial, ocupa los primeros lugares de los rankings de países con más inflación, mayor cantidad de dólares físicos por habitante y reincidentes recesiones. Las frecuentes crisis que azotan a la República Argentina suelen disparar los índices de pobreza. A comienzos de los años ochenta, la preocupación por el deterioro en las condiciones de vida de la población durante los años de la última dictadura militar llevó al gobierno de Raúl Alfonsín a impulsar la medición y el análisis de la situación de pobreza en el país. De esta manera, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) comenzó una serie de trabajos con la publicación de *La pobreza en la Argentina* (1984), basados en el análisis del indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) a partir de datos del Censo de Población, Hogares y Viviendas de 1980.

Cuarenta años después, ahora bajo la presidencia de Javier Milei, la República Argentina se encuentra atravesando una nueva crisis, en este largo proceso pendular que la aqueja desde hace muchos años. El ascenso vertiginoso de la proporción de personas por debajo de la línea de pobreza, que llegó a 46,3% en el semestre septiembre 2023 - febrero 2024 de acuerdo con estimaciones de Rozada (2024), está deteriorando las condiciones de vida de la población a niveles similares a los de principios de este siglo.

Esta problemática posee efectos diferenciales a lo largo y ancho del

país, ya que existen brechas estructurales que se expresan en disparidades respecto a la tasa de pobreza de cada jurisdicción. En este sentido, la provincia de Santiago del Estero en general y el aglomerado Santiago del Estero-La Banda en particular, se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, ya que desde hace décadas las carencias golpean con más fuerza a los habitantes de estos territorios. Así, por ejemplo, considerando la proporción de personas por debajo de la línea de pobreza monetaria, Santiago del Estero - La Banda, con un 46,6%, se ha ubicado en quinto lugar entre treinta y un aglomerados urbanos durante el primer semestre de 2023 (INDEC, 2023a). Si se tienen en cuenta otras dimensiones del bienestar además del ingreso, Santiago del Estero - La Banda es uno de los dos aglomerados urbanos más pobres del país de acuerdo con Gasparini, Tornarolli y Gluzman (2019).

En un marco más amplio a nivel internacional, la preocupación por las condiciones de vida de la población ha llevado a que las Naciones Unidas coloquen entre sus primeros cuatro Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo; erradicar al hambre; garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades y garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad; por último promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

Respecto al objetivo relacionado con el aprendizaje, se destaca que la educación es la clave que permitirá alcanzar muchos otros ODS. Cuando las personas pueden obtener una educación de calidad, pueden romper el círculo vicioso de la pobreza. Por otro lado, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) indica que la educación “dispone a las nuevas generaciones para insertarse productivamente en el mercado laboral y con mejores opciones de movilidad social y ocupacional a lo largo del ciclo de vida, lo que reduce futuras brechas salariales y de bienestar” (CEPAL, 2010: 28).

Es por lo que el objetivo de este trabajo es analizar la dimensión educativa de la pobreza de las estadísticas oficiales de pobreza en Santiago del Estero, Argentina, desde la década del ochenta hasta el presente. Para ello, en el primer aparatado se desmenuzan los indicadores de hogares donde al menos un niño en edad escolar (entre 6 y 12 años) no asiste a la escuela y de clima educativo de los hogares, destacando sus fortalezas y debilidades. Asimismo, se describe la metodología del dispositivo *Aprender*, el cual ilumina aspectos ligados a la calidad educativa y los factores que condicionan la enseñanza y el aprendizaje. En

el segundo apartado, se exponen los resultados de la investigación. Por un lado, se examina la evolución de la dimensión educativa considerada en el indicador de NBI. Por otro lado, se aborda el clima educativo de los hogares, indicador sobre las condiciones de vida de los hogares construido a partir de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Además, se exhiben datos sobre el desempeño estudiantil, haciendo hincapié en las brechas que afectan este último. En el tercer apartado, se exponen las reflexiones finales a modo de cierre.

Materiales y métodos

En el caso de la Argentina, la dimensión educativa de la pobreza es contemplada oficialmente a través de indicadores construidos en base a los censos que relevan la población, las viviendas y los hogares, por un lado, y a partir de la encuesta de hogares, por otro lado. Respecto a la primera fuente de información, el indicador de NBI contempla la dimensión educativa a través de la variable *hogares donde al menos un niño en edad escolar (entre 6 y 12 años) no asiste a la escuela*. En relación con la segunda fuente de información, se tienen los indicadores de condiciones de vida que incluyen la variable *clima educativo de los hogares*. Este indicador se calcula mediante el promedio de años de estudio alcanzados por el conjunto de las personas mayores de 18 años que residen en el hogar.

A continuación, se detallan aspectos clave de los indicadores oficiales de la dimensión educativa de la pobreza. Por un lado, en relación con hogares donde al menos un niño en edad escolar (entre 6 y 12 años) no asiste a la escuela, la serie estadística comienza en 1980 y se actualiza cada diez años aproximadamente. El indicador de NBI se construye a partir de la información relevada por los censos de población, viviendas y hogares, cubriendo todo el territorio nacional. Además de considerar la insuficiencia de acceso a la educación básica, se contemplan tres variables que dan cuenta de privaciones críticas en necesidades habitacionales y una variable que busca captar la capacidad de un hogar de obtener ingresos para una adecuada subsistencia de sus miembros. Las mediciones disponibles ofrecen información sobre las personas y los hogares con al menos una NBI, desagregada a nivel departamental. Asimismo, también se dispone de información sobre la evolución individual de cada una de las cinco necesidades básicas contempladas.

La elección de los hogares donde al menos un niño en edad escolar (entre 6 y 12 años) no asiste a la escuela como variable representativa de las privaciones en la dimensión educativa se realizó a través de un análisis

de asociación entre esta variable y la pobreza basada en el ingreso per cápita de los hogares (INDEC, 1984). Cabe aclarar, que se tomaron datos de la EPH de 1980 del Gran Buenos Aires y Goya para realizar el estudio. La selección de esta y de las demás variables que conforman el indicador de NBI estuvieron limitadas por las fuentes de información disponibles. En este sentido, el censo de 1980 no contaba con información sobre necesidades básicas fundamentales como la salud y la nutrición, ni ofrecía datos sobre el ingreso o el equipamiento de los hogares.

La principal fortaleza de los indicadores basadas en información censal radica en que permite la desagregación a niveles geográficos menores y abarcan todo el país, tanto las áreas urbanas como las rurales. Cuestión no menor dado que Santiago del Estero presenta la mayor proporción de población rural del país. En segundo lugar, en razón de que las primeras mediciones datan de principios de la década del ochenta, se tiene una serie lo suficientemente extensa como para estudiar fenómenos económicos de largo plazo. En tercer lugar, la consideración individual de las cinco necesidades básicas permite analizar el fenómeno de la pobreza de manera pluridimensional, tal y como recomiendan Stiglitz, Sen y Fitoussi (2009).

Una limitación clave del indicador hogares donde al menos un niño en edad escolar (entre 6 y 12 años) no asiste a la escuela es que en los ochenta este criterio era adecuado para medir un nivel mínimo de acceso a la educación que posibilitaran el funcionamiento y desarrollo de las personas, pero los cambios acontecidos en el país y en el mundo en las últimas cuatro décadas hacen que este criterio se encuentre desactualizado. Piénsese que en la República Argentina, tanto la sala de cuatro años del Nivel Inicial así como la educación secundaria se tornaron obligatorias recién en el transcurso del siglo XX. Ello sumado a las exigencias actuales del mercado de trabajo, hacen que contemplar como una necesidad básica solamente a los hogares con niños de entre 6 y 12 años que no asisten a la escuela resulte un criterio poco exigente y anacrónico. En este sentido, las estadísticas son objetos contruidos históricamente, que deben analizarse críticamente y someterse a discusión, para evitar el riesgo de que pierdan la capacidad de representar adecuadamente los fenómenos susceptibles de medición.

Por otro lado, respecto al clima educativo de los hogares, la serie estadística disponible comienza en el segundo semestre de 2016 y se actualiza de cada seis meses. El indicador se construye a partir de la información relevada por la EPH para 31 aglomerados urbanos de

Argentina, en los cuales se tienen más de 10 millones de hogares y casi 30 millones de personas (INDEC, 2023a). Además de considerar la dimensión educativa, el INDEC publica información sobre otras cinco dimensiones sobre las condiciones de vida, en términos del acceso a bienes y servicios: características habitaciones, servicios públicos, características del hábitat, régimen de tenencia de la vivienda y cobertura médica. Cabe destacar que las series disponibles no se encuentran desagregadas para cada aglomerado ni por regiones, por lo que es necesario realizar procesamientos propios de los microdatos de la EPH si se desea contar con información subnacional.

En cuanto a la metodología de construcción del indicador clima educativo de los hogares, se tuvieron en cuenta las personas mayores de 18 años, ya que en base a la normativa vigente, es la edad determinada para la culminación de la educación obligatoria. Por otro lado, los datos sobre los años de estudio alcanzados se derivan de tres interrogantes de la EPH: ¿Cuál es el nivel más alto que cursa o cursó? ¿Finalizó ese nivel? ¿Cuál fue el último año que aprobó? En el caso en que se declare finalizado el nivel más alto cursado, se contemplan los años de estudio que se corresponden formalmente a dicho nivel para su aprobación. Mientras que en las situaciones donde el nivel más alto cursado se encuentre inconcluso, se realiza la suma entre el total de años de estudio correspondientes al nivel anterior declarado en la primera pregunta y los años aprobados del nivel incompleto, obtenidos a partir de las respuestas a la tercera pregunta. Una vez cuantificados los años de estudio de cada miembro del hogar, los valores se suman y luego se obtiene el promedio para el total de miembros del hogar de 18 años o más. El último paso consiste en confeccionar rangos para clasificar a cada hogar según si su clima educativo es muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto. En la Tabla N° 1 se tiene la correspondencia entre los rangos y los niveles del clima educativo del hogar.

Tabla N°1: Rangos de años de escolaridad y clima educativo del hogar

Clima educativo del hogar (en años de escolaridad)	Niveles de clima educativo
Menor a 7	Muy bajo
Desde 7 hasta 11	Bajo
Desde 11 hasta 14	Medios
Desde 14 hasta 16	Alto
Desde 16 y más	Muy Alto

Fuente: INDEC (2023:32)

Los rangos se elaboran considerando los años de escolaridad. Así, en primer lugar, para completar el nivel primario es necesario tener 7 años de escolaridad, de allí que el nivel de clima educativo muy bajo se corresponda con un rango menor a 7. Asimismo, para completa el nivel secundario se requieren 12 años de escolaridad, de allí que el nivel de clima educativo bajo se corresponda con un rango desde 7 hasta 11. Los niveles alto y muy alto se relacionan con los niveles terciarios y universitarios, que requieren 15 y 17 años de estudio para su finalización.

La principal fortaleza del indicador clima educativo es que permite realizar seguimiento permanente en las condiciones de vida de los hogares, mejorando el monitoreo de la dimensión educativa. Asimismo, la complementación con el indicador monetario basado en la línea de pobreza y con las demás dimensiones relativas a las condiciones de vida permite un acercamiento multidimensional al bienestar, lo cual deriva en una aprehensión más precisa del fenómeno. Desde el punto de vista operacional, se pueden dividir las dimensiones de la pobreza en tres grandes grupos, de acuerdo con lo estudiado por Gasparini, Sosa Escudero, Marchionni y Olivieri (2011). En primer lugar, se tiene a la pobreza monetaria, usualmente vinculada al consumo o al ingreso, la cual mide la carencia de recursos monetarios en hogares y/o personas. En segundo lugar, está la pobreza objetiva no monetaria, la cual se relaciona con la falta de acceso a servicios básicos de infraestructura, educación, salud y vivienda. En tercer lugar, se tiene a la pobreza subjetiva, la cual busca exhibir cómo evalúan las personas su propia situación de bienestar. Por lo tanto, dos de estos tres grupos estarían cubiertos, quedando vacante el relevamiento de la pobreza subjetiva para contar un panorama completo del fenómeno.

Respecto a las limitaciones, en primer lugar, al ser la EPH la fuente de información utilizada para construir el indicador, se excluye la

ruralidad de la realidad captada por este. En un territorio como Santiago del Estero, donde prácticamente un tercio de la población habita en zonas rurales, ello implica una invisibilización de las condiciones de vida de un número importante de personas. El sesgo urbano de clima educativo y de los demás indicadores construidos en base a la EPH implica que su interpretación no pueda generalizarse a la Provincia como un todo. En segundo lugar, las preguntas de la dimensión educativa incluidas en la encuesta de hogares argentina solamente relevan cuestiones vinculadas al acceso, dejando de lado lo relativo a la calidad. En este sentido, se constituye como una medición pobre de las condiciones de vida. Por otro lado, Gasparini, Tornarolli y Gluzman (2019) advierten que las dimensiones consideradas en el análisis de las condiciones de vida del INDEC son una selección limitada e insuficiente para caracterizar de manera acabada el bienestar. Los autores afirman que en un análisis multidimensional de la pobreza hay un número importante de dimensiones relevantes que idealmente deberían ser incluidas.

En comparación con el indicador de NBI, las estadísticas de la dimensión educativa de las condiciones de vida construidas en base a la EPH presentan tres ventajas. Por un lado, permiten un monitoreo semestral en contraposición a la década que es necesario esperar entre censo y censo para conocer la evolución en el bienestar de las personas. Si, como Sosa Escudero (2014), el seguimiento de la pobreza es entendido como el monitoreo de la salud social de la población, la necesidad de contar con indicadores de corto plazo resulta fundamental. En segundo lugar, al basarse en una encuesta y no en datos censales, el costo del operativo resulta mucho menor en el caso de las variables derivadas de la EPH. En tercer lugar, dados los cambios que se han generado en Argentina, donde la sala de nivel inicial de 5 años es obligatoria desde 1993, la de 4 años desde 2014 y la secundaria desde 2006, la EPH es una fuente de información con la cual es posible relevar de manera más rigurosa el acceso a la educación. En este sentido, el criterio del indicador de NBI de considerar como privación la inasistencia de niños de entre 6 a 12 años excluye a niños y adolescentes de 4 y 5 años, por un lado, y de 13 a 18, por otro lado, que deberían asistir a un establecimiento educativo obligatoriamente. A todas luces la dimensión educativa del indicador de NBI ha quedado obsoleta y descontextualizada respecto a la normativa vigente. En otra dirección, el indicador de NBI presenta dos fortalezas relativas: por un lado, cubre la totalidad del territorio provincia, incluyendo las áreas rurales; por otro lado, se tienen

datos de largo plazo que permiten cubrir un extenso periodo de tiempo, ya que las primeras mediciones comenzaron a principios de los ochenta.

Por último, se analiza la calidad educativa, con el fin de contar con un panorama integral de la misma, utilizando los resultados del dispositivo *Aprender*. Este consiste en un operativo de carácter censal que se aplica a las escuelas primarias y secundarias del país, con el objetivo de evaluar el aprendizaje en dos asignaturas necesarias para la formación del niño, niña y/o adolescentes, Lengua y Matemática, según la Ley 26.206. Al mismo tiempo, este dispositivo indaga sobre diversos aspectos de la vida escolar con el fin de analizar las características de las condiciones de enseñanza. Se trabaja con los resultados a escala nacional y provincial para reflejar la posición de Santiago del Estero respecto a las demás jurisdicciones de primer nivel, considerando las variables: Nivel de Desempeño, Índice de Nivel Socioeconómico (ISE) y puntualmente ilustrar el umbral existente en el sector de gestión. Se toman los últimos años de relevamiento, el período 2023 para el nivel primario y 2022 para el secundario.

El ISE se sintetiza en tres niveles: bajo, medio y alto. Consiste en un indicador elaborado por *Aprender* que, mediante un cuestionario complementario, aplicado exclusivamente a los estudiantes, recolecta información sobre el nivel educativo de tutores, madres y/o padres, así como el nivel de hacinamiento y la posesión de bienes en el hogar, entre ellos, libros. La metodología aplicada a este indicador consiste en mostrar el nivel de desempeño de los estudiantes en función a su nivel socioeconómico.

El Nivel de Desempeño (ND) es una herramienta fundamental para la evaluación del aprendizaje en el ámbito educativo. Se define como el conjunto mínimo de competencias y habilidades que un estudiante debe adquirir en una disciplina específica. El ND se establece en función de los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP), consensuados por las diferentes jurisdicciones en el marco del Consejo Federal de Educación. Para determinar el ND se lleva a cabo un proceso de consenso entre un grupo de docentes representativo de todo el país. Este proceso, basado en la metodología *Bookmark*, define los puntos de corte que permiten ubicar a cada estudiante en el nivel de desempeño correspondiente, según su puntaje obtenido en una evaluación. En este sentido, el uso de este indicador en *Aprender* permite una evaluación más precisa y justa del aprendizaje de los estudiantes, y facilita la identificación de las áreas en las que necesitan mayor apoyo.

Finalmente, el sector de gestión se refiere al responsable de la creación y administración de los establecimientos educativos: estatal o privada. Al igual que en los indicadores mencionados anteriormente, la metodología a seguir consistirá en mostrar la distribución de los estudiantes por nivel de desempeño en función al sector de gestión.

Resultados

A continuación, se realiza un esfuerzo por sintetizar la evolución de la pobreza en Santiago del Estero medida a través del indicador de NBI, con especial énfasis en la dimensión educativa. En este sentido, la tabla N° 2 presenta dos características distintivas. Por un lado, permite conocer la evolución de un indicador multidimensional de la pobreza a largo plazo. Desde 1980 hasta 2010, pasando por 1991 y 2001. Por otro lado, no solo se exhibe la proporción de hogares con al menos una NBI, sino también que se expone lo acontecido con la proporción de hogares donde al menos un niño de entre 6 y 12 años no asiste a la escuela.

Los datos de la tabla permiten vislumbrar la permanente caída del porcentaje de personas con al menos una necesidad básica insatisfecha en Santiago del Estero, pasando de 45,8% en 1980 a 17,63% en 2010. Sin embargo, la magnitud de la reducción de este indicador no fue igual en todas las décadas. Mientras que en la década del ochenta y del dos mil la caída estuvo cerca del 30%, en los noventa estuvo más próxima al 20%. Esta desaceleración en las mejoras durante los noventa tiene que ver con que, en el 2001, año en el cual se realizó el censo, se desató una de las crisis más graves de la historia argentina.

Por otro lado, respecto a la proporción de hogares donde al menos un niño de entre 6 y 12 años no asiste a la escuela se percibe una mayor caída al final del periodo analizado (-58%) que en los primeros dos (-29% y -32%). Existe un exiguo espacio para progresar en la dimensión educativa relevada por el indicador de NBI, dado que en 2010 solamente 1,02% de los hogares de Santiago del Estero no tenían satisfecha esta necesidad básica.

Tabla N° 2: Proporción de hogares en Santiago del Estero con al menos una NBI y proporción de hogares en los que por lo menos un niño de edad escolar (entre 6 y 12 años) no asiste a la escuela. Años 1980, 1991, 2001 y 2010

Año del Censo	1980	1991	2001	2010
Al menos una NBI	45,8	33,37	26,2	17,63
Por lo menos un niño en edad escolar (entre 6 y 12 años) no asiste a la escuela	5	3,56	2,41	1,02

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de DINREP (2014), INDEC (1995) y CEPAL-INDEC (1993)

Es dable destacar que se logró reducir un piso, que ya era bajo a comienzos de los años ochenta, a niveles que representan prácticamente la universalización en el acceso a la educación primaria. El censo 2022 confirma esta tendencia, mostrando que el 96% de los niños de entre 6 y 11 años asiste a un establecimiento educativo en Santiago del Estero (INDEC, 2023b)¹. Garantizar el acceso de todas las personas al sistema educativo resulta fundamental, ya que:

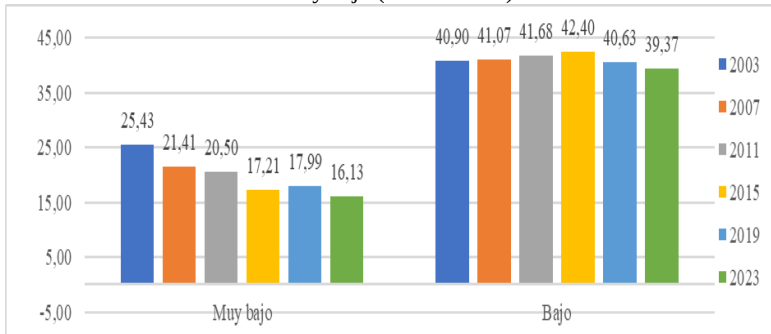
Cuando una persona abandona sus estudios antes de terminar la educación primaria o secundaria, su potencial productivo se resiente por el resto de su vida activa. El menor salario que recibirá, *ceteris paribus*, respecto a trabajadores con más años de educación formal es un indicador de la pérdida de productividad y bienestar que conlleva ese abandono. La magnitud de esta pérdida es muy elevada a lo largo del tiempo. El costo para la sociedad no se agota en la pérdida futura de ingresos de la persona que no continúa sus estudios, ya que hay externalidades positivas asociadas a la interacción entre personas con alto nivel de educación; en otras palabras, el beneficio social de la inversión en educación va más allá del beneficio privado. Cuando la desigualdad impide el acceso a la educación, sus efectos no son localizados, sino que además se difunden, afectando el conjunto del sistema económico (CEPAL, 2010: 26)

¹ En el documento publicado sobre el tema educativo se presenta la información respecto a la población, no a hogares. Por ende, los datos no son comparables a los considerados por el indicador de NBI.

Sin embargo, es necesario interpretar con cautela la contracción de esta variable. En primer lugar, porque se trata de un indicador sobre las privaciones poco exigente. Es decir, se trata de una medida paradójicamente *pobre* de la pobreza. En segundo lugar, el contexto argentino actual es distinto al de comienzos de 1980, cuando se consideró como criterio de insuficiencia en el acceso a la educación básica la inasistencia escolar de niños de entre 6 y 12 años, ya que los años de educación obligatoria se ampliaron. De esta manera, resulta anacrónico el nivel mínimo de acceso a la educación que posibilita el funcionamiento y desarrollo de las personas. En tercer lugar, no se incluyen variables complementarias que den cuenta de la calidad educativa. En este sentido, además de conocer el porcentaje de estudiantes que acceden a los distintos niveles del sistema educativo, es fundamental conocer el desempeño de los alumnos en las distintas disciplinas.

Seguidamente, en el gráfico N° 1, se expone la evolución del indicador clima educativo de los hogares entre 2003 y 2023 en el aglomerado Santiago del Estero-La Banda, construido a partir de microdatos de la EPH. Como se apreciaba en la primera parte de este apartado, los hogares en los que por lo menos un niño de entre 6 y 12 años no asiste a la escuela se redujo a la mínima expresión en Santiago del Estero, de acuerdo con los datos censales. Si bien es importante haber alcanzado este piso en la dimensión educativa, es necesario contar con datos de otras variables, ya que este indicador es poco exigente y obsoleto para caracterizar la situación de pobreza. Así, el clima educativo de los hogares resulta relevante y oportuno, ya que una de las características particulares de Latinoamérica es el papel del contexto familiar como condicionante de resultados educativos de los niños y adolescentes (CEPAL, 2018).

Gráfico N° 1: Evolución de la proporción de hogares con clima educativo bajo o muy bajo (2003 – 2023)



Fuente: elaboración propia sobre la base de microdatos de EPH

Si se considera el porcentaje de hogares con clima educativo bajo o muy bajo, se pasó de un 66,33% en el año 2003 a un 55,5% veinte años después. Sin embargo, la mejora se apoya en la caída del segmento de clima educativo muy bajo, ya que en el siguiente segmento la reducción es poco significativa. Cabe destacar que la mayor parte de la reducción de la proporción de hogares con clima educativo muy bajo se dio entre 2003 y 2015, cuando el indicador cayó un 32,32%. Mientras que entre 2015 y 2023 la reducción fue mucho menor: 6,28%. Además, los elevados niveles del porcentaje de hogares con clima educativo bajo o muy bajo implican que todavía queda mucho camino por recorrer en el campo educativo para dotar de mejores oportunidades a los niños, niñas y jóvenes santiagueños.

Dada el rol de la educación en relación con la movilidad ascendente y como herramienta de mejora en las oportunidades para salir de la pobreza, así como las externalidades positivas que genera para la sociedad, resulta insuficientes los indicadores examinados hasta el momento para contar con un diagnóstico completo sobre la temática. Tanto el censo de población como la EPH no han sido diseñados con el objetivo de medir la pobreza multidimensional y presentan carencias a la hora de relevar información sobre la dimensión educativa. Es por ello que a continuación se apela al operativo *Aprender*, el cual evalúa el aprendizaje de los estudiantes y sistematiza información relativa a las condiciones en las que se enseña y aprende.

Por un lado, en la tabla N° 3 se puede observar el listado de las jurisdicciones de primer nivel de Argentina ordenadas de mayor a menor según la proporción de estudiantes del nivel primario que se encuentran por debajo del nivel básico en Matemática y Lengua. Respecto a la primera de estas disciplinas, se observa que Santiago del Estero está entre las seis jurisdicciones con peor rendimiento. Mientras que, si se toma la segunda de estas disciplinas, la situación empeora ya que la Provincia posee el segundo peor resultado. De esta manera, aunque la asistencia a la escuela primaria de los niños santiagueños se encuentre prácticamente universalizada, el aprendizaje de una parte nada despreciable de ellos presenta deficiencias. En este sentido, 29,10% y 17,40% de los estudiantes del nivel primario de Santiago del Estero se encuentra por debajo de los niveles básicos de Matemática y Lengua, respectivamente.

Tabla N° 3: Ranking de provincias argentinas respecto a los estudiantes del nivel primario que se encuentran por debajo del nivel básico en Matemática y Lengua – año 2023

N°	Provincia	Matemática	N°	Provincia	Lengua
23 ²	Chaco	36,30%	23	Chaco	19,10%
22	Tucumán	32,40%	22	Santiago del Estero	17,40%
21	Catamarca	30,90%	21	San Juan	14,60%
20	La Rioja	30,40%	19	Catamarca	14,10%
18	San Juan	29,10%	20	La Rioja	14,10%
19	Santiago del Estero	29,10%	18	Tucumán	13,80%
17	Santa Cruz	27,60%	17	Corriente	13,10%
16	Misiones	27,30%	16	Formosa	13,00%
15	Entre Ríos	26,90%	15	Misiones	12,90%
14	Corriente	26,30%	14	Entre Ríos	12,70%
12	Salta	25,10%	13	Salta	12,60%
13	San Luis	25,10%	12	Santa Fe	12,10%
11	La Pampa	24,80%	11	Mendoza	11,40%
10	Mendoza	24,70%	10	Buenos Aires	11,30%
9	Buenos Aires	24,10%	9	Jujuy	10,90%
8	Río Negro	24,00%	8	Río Negro	10,80%
7	Neuquén	23,50%	7	La Pampa	10,60%
6	Jujuy	22,90%	6	San Luis	10,30%
4	Chubut	22,70%	4	Neuquén	10,10%
5	Formosa	22,70%	5	Santa Cruz	10,10%
3	Tierra del Fuego	22,00%	3	Chubut	10,00%
2	Santa Fe	20,20%	2	Tierra del Fuego	7,60%
1	CABA	12,20%	1	CABA	5,70%

Nación	24,40%
---------------	---------------

Nación	11,60%
---------------	---------------

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Aprender 2023

² La prueba *Aprender* 2023 no ofrece datos para la Provincia de Córdoba.

Por otro lado, en la tabla N° 4 se puede visualizar el listado de las jurisdicciones de primer nivel de Argentina ordenadas de mayor a menor según la proporción de estudiantes del nivel secundario que se encuentran por debajo del nivel básico en Matemática y Lengua. En primer lugar, cabe destacar que al pasar del nivel primario al secundario se observa un incremento importante y generalizado del indicador examinado. En el caso de Matemática, un 24,4% de los estudiantes argentinos de nivel primario se encuentran por debajo del nivel básico, mientras que un 52,10% de los alumnos del país de nivel secundario están en esta situación. En el caso de Lengua, se observan valores de 11,60% y 23,30% respectivamente. En otras palabras, al pasar de nivel, más que se duplica el porcentaje de estudiantes por debajo del nivel básico en ambas disciplinas. Haciendo foco en Santiago del Estero, se observa que la Provincia es la segunda jurisdicción con peor rendimiento en Matemática y la tercera en Lengua. En este sentido, 67% y 32,3% de los estudiantes del nivel secundario están por debajo de los niveles básicos de Matemática y Lengua, respectivamente.

Tabla N° 4: Ranking de provincias argentinas respecto a los estudiantes del nivel secundario que se encuentran por debajo del nivel básico en Matemática y Lengua – año 2022

N°	Provincia	Matemática	N°	Provincia	Lengua
24	Chaco	71,40%	24	Chaco	35,60%
23	Santiago del Estero	67,00%	23	Formosa	32,60%
22	Formosa	65,90%	22	Santiago del Estero	32,30%
21	Catamarca	65,50%	21	Corrientes	28,30%
20	La Rioja	65,10%	20	La Rioja	28,30%
19	Misiones	63,60%	19	Catamarca	28,30%
18	Corrientes	63,00%	18	Misiones	27,20%
17	Tucumán	61,60%	17	Tucumán	27,20%
16	San Juan	58,90%	16	Jujuy	25,30%
15	Jujuy	55,40%	15	Santa Fe	24,10%
14	Salta	54,70%	14	San Luis	24,00%
13	Santa Cruz	54,40%	13	Buenos Aires	23,70%
12	San Luis	53,60%	12	San Juan	23,70%
11	Buenos Aires	52,70%	11	Salta	23,50%
10	Mendoza	50,90%	10	Mendoza	23,00%
9	Chubut	50,80%	9	Entre Ríos	21,70%
8	Santa Fe	50,30%	8	Río Negro	20,40%
7	Tierra del Fuego	50,10%	7	Santa Cruz	19,90%
6	Entre Ríos	49,90%	6	Chubut	19,00%
5	Río Negro	49,60%	5	Tierra del Fuego	18,60%
4	La Pampa	46,20%	4	Córdoba	17,10%
3	Neuquén	42,10%	3	Neuquén	16,80%
2	Córdoba	40,20%	2	La Pampa	16,70%
1	CABA	30,40%	1	CABA	15,30%
Nación		52,10%	Nación		23,30%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Aprender 2022

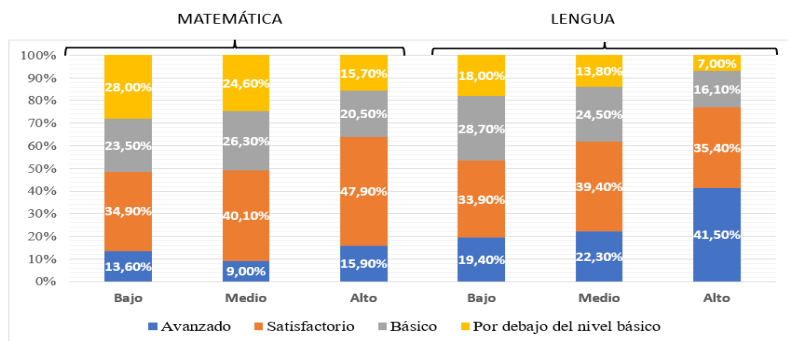
La calidad de la educación y los conocimientos adquiridos por los estudiantes de acuerdo con el lugar de residencia son muy heterogéneos. Las jurisdicciones más rezagadas desde el punto de vista económico exhiben peores resultados en los aprendizajes efectivos. Ello revela de manera elocuente cómo funciona uno de los mecanismos de la trampa de pobreza. La mejora en la calidad educativa es un imperativo para dotar a los estudiantes de hogares pobres de herramientas para acceder y transitar exitosamente la educación terciaria o universitaria, y así obtener mejores empleos. Asimismo, el acceso a una educación secundaria de calidad integra a los estudiantes a sociedades en constante y vertiginosos procesos de cambios, lo cual favorece la cohesión social y la participación ciudadana.

Dado que los valores de las tablas N° 3 y N° 4 representan agregados para cada jurisdicción, en la última parte de este apartado se expone el nivel de desempeño en Matemática y Lengua de los estudiantes santiagueños de nivel primario, teniendo en cuenta criterios socioeconómico, sector de gestión y ámbito urbano o rural, con la intención de identificar las brechas existentes en la población y los sectores más vulnerables³. En primera instancia, en el gráfico N° 2 se observa que a medida que se pasa del nivel socioeconómico alto al bajo, la proporción de estudiantes que se encuentran por debajo del nivel básico aumenta. Ello da cuenta sobre cómo los condicionantes socioeconómicos de los hogares afectan el desempeño escolar de los niños. En el camino hacia la igualdad de oportunidades un ingrediente fundamental es la mejora en la educación pública, pero también resulta imprescindible orientar las políticas hacia la igualdad de resultados, dado que las mejoras del nivel socioeconómico del hogar ayudan a remover obstáculos en el ámbito educativo⁴.

³ Se incluye el nivel primario y no el secundario debido a que la consideración de ambos niveles implicaría duplicar la cantidad de gráficos, cuestión que derivaría en una sobrecarga en la presentación de la información estadística. Se optó por el nivel primario ya que los datos se encuentran más actualizados y el operativo *Aprender* se realizó bajo formato censal en el año 2023.

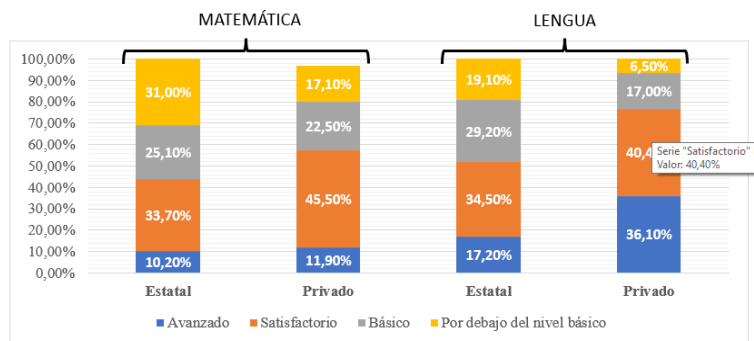
⁴ Para ahondar en la relación entre igualdad de oportunidades y de resultados ver: Arkinson (2016) o Dubet (2017).

Gráfico N° 2: Distribución del nivel de desempeño en Matemática y Lengua de estudiantes del nivel primario de Santiago del Estero según nivel socioeconómico. Año 2023



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Aprender 2023

Gráfico N° 3: Distribución del nivel de desempeño en Matemática y Lengua de estudiantes del nivel primario de Santiago del Estero según sector de gestión. Año 2023



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Aprender 2023

Por otro lado, en el gráfico N° 3 se visualiza que el 31% de los estudiantes que asisten a establecimientos de gestión estatal poseen un nivel de desempeño en Matemática inferior al nivel básico, mientras que en el caso de Lengua el valor correspondiente asciende a 19,10%. Estos guarismos contrastan con los observados para los estudiantes que asisten

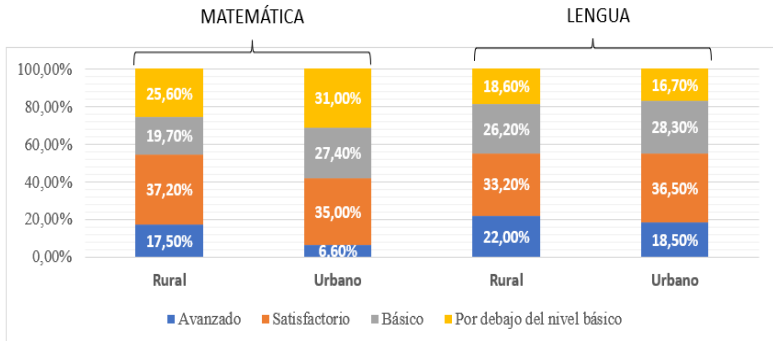
a establecimientos de gestión privada, ya que la proporción de alumnos que no alcanza el nivel básico baja a 17,10% para Matemática y a 6,50% en Lengua. Los datos dan cuenta de la brecha de aprendizajes en contra de los estudiantes de establecimientos de gestión estatal en relación con los de establecimientos de gestión privada. Ello implica que calidad de la oferta se encuentra segmentada y que la posibilidad de obtener un mejor nivel de desempeño depende del poder adquisitivo del hogar. De esta forma, el nivel socioeconómico y el sector de gestión se retroalimentan en un círculo intergeneracional de la pobreza, que condiciona las posibilidades de los jóvenes.

Para la CEPAL (2010) destinar una mayor cantidad de dinero no es una condición suficiente para atacar los problemas educativos, sino que también se requiere optimizar la utilización de los recursos. En la misma dirección, resulta imprescindible canalizar los procesos de mejora en el área institucional y de gestión estatal de la educación. Para mejorar el desempeño de los estudiantes e incrementar la igualdad de oportunidades educativas, es necesario:

Mejorar las capacidades y el reconocimiento de los docentes, difundir el uso educativo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en el sistema educacional público, mejorar la gestión a nivel de la escuela y de los organismos centrales y descentralizados, trabajar con las familias a fin de retener a niños y jóvenes en el sistema y velar por su progresión oportuna, ampliar la jornada escolar con la correlativa expansión en la oferta pertinente de contenidos y proveer educación preescolar de manera universal (CEPAL, 2010: 228).

La pobreza rural en Santiago del Estero ha sido estudiada por Tasso (1997) mediante el examen de datos inéditos del Censo de Población 1991. El autor muestra que a pesar de que la población rural total es menor que la urbana, hay un 58% más de población rural en relación con la población urbana con NBI. La explicación de este fenómeno se asienta en parte en el sesgo urbano de las características de los hogares consideradas NBI. En el gráfico N° 4 es posible examinar las brechas del desempeño estudiantil según el ámbito rural o urbano.

Gráfico N° 4: Distribución del nivel de desempeño en Matemática y Lengua de estudiantes del nivel primario de Santiago del Estero según ámbito rural o urbano. Año 2023



Fuente: Elaboración propia sobre la base de *Aprender* 2023

Considerando las brechas de pobreza entre el sector rural y urbano, por un lado, y los mecanismos de los círculos viciosos de la pobreza, por otro lado, lo esperable sería encontrar desiguales desempeños en Lengua y Matemática en contra de los estudiantes del nivel primario que asisten a un establecimiento educativo del ámbito rural. Empero, los datos muestran en el caso de Matemática resultados mucho más satisfactorios en el ámbito rural: 26,6% de los estudiantes poseen un desempeño por debajo del nivel básico, 4,4 puntos menos que los correspondientes al ámbito urbano. Si se toman juntamente las categorías nivel básico y por debajo del nivel básico, la diferencia se amplía a 13,1 puntos. Además, se destaca que un 17,5% de los estudiantes del ámbito rural presentan un rendimiento avanzando en Matemática, frente a un 6,6% en el ámbito urbano. Por otro lado, en el caso de Lengua, se visualiza que la proporción de estudiantes con desempeño menor al básico es de 16,7% en el ámbito urbano y 18,6% en el rural. Esta pequeña diferencia en contra del segundo prácticamente desaparece al considerar de manera conjunta los niveles básicos y por debajo del nivel básico. De esta manera, se abren múltiples interrogantes sobre las causas de que en el ámbito rural no se observen brechas educativas en contra y de la magnitud que harían prever los niveles de pobreza rural medidos a través del indicador de NBI y los obstáculos que caracterizan a este ámbito, como las distancias que deben

recorrer muchos maestros y estudiantes para asistir a la institución educativa, la falta de caminos en buen estado para acceder a los establecimientos, los déficits de conectividad o la carencia de dispositivos tecnológicos, entre otros (Másquez y Salvia, 2022).

Reflexiones finales

En base a los resultados obtenidos, se destacan dos cuestiones centrales de este trabajo, que para nada pretenden clausurar el debate acerca de temas como la pobreza, la educación y las estadísticas oficiales.

Con respecto a estas últimas, se considera que las estadísticas oficiales son una construcción sociopolítica histórica que requiere de una vigilancia epistémico-metodológica permanente. En particular, cuando se analizó la dimensión educativa de la pobreza a través de datos ofrecidos por el censo poblacional, en relación con las NBI, se observó que los criterios de medición al considerar solo la asistencia de niños o niñas de un cierto rango etario (6 a 12 años) resultan insuficientes para aprehender la compleja trama de aspectos que señalan a la educación como un catalizador central para salir de la pobreza. Al excluir a adolescentes e infantes menores a 6 años, no sólo se contradice a la normativa educativa nacional imperante en el país y no se contemplan las exigencias del mercado de trabajo actual, sino que también se descartan factores clave para captar los obstáculos que restringen las posibilidades de desarrollo de los estudiantes, como la calidad educativa de la enseñanza y el aprendizaje.

Por otro lado, las variables que operacionalizan la dimensión educativa de la pobreza, ya sea el clima educativo de los hogares o la falta de acceso a la educación primaria, poseen un sesgo urbano, el cual las convierte en medidas inadecuadas para analizar la situación de pobreza en territorios donde la ruralidad posee una amplitud considerable, como Santiago del Estero. En el caso de la EPH, se trata de una fuente de información que considera solamente los principales aglomerados urbanos de la Argentina, mientras que la selección de las variables que integran el indicador de NBI se realizó mediante un análisis de correlación de los datos de la EPH de 1980 para el Gran Buenos y Goya. Así, si bien el censo cubre todo el territorio nacional en su relevamiento, el indicador de NBI considera características orientadas a medir la pobreza urbana.

En relación con la educación en Santiago del Estero, década tras década, el indicador de proporción de hogares con niños de 6 a 12 años que no asisten a la escuela muestra una tendencia decreciente y prácticamente la universalización en el acceso a la educación primaria. Los datos del Censo 2022 reafirman este logro. Dado que esta variable resulta anacrónica y poco exigente, se complementó el análisis con la consideración de otras fuentes de información, como la EPH y el operativo Aprender, los cuales presentan la desventaja de tener un horizonte temporal o geográfico más limitado. Respecto a la primera, se examinó el clima educativo de los hogares del aglomerado Santiago del Estero-La Banda, observando que en el año 2023 55,5% de los hogares poseía clima educativo bajo o muy bajo, dato que da cuenta de lo difundido que se encuentra este condicionante intergeneracional.

En otra dirección, considerando las pruebas Aprender, las estadísticas disponibles muestran que tanto en el nivel primario como el secundario la Provincia se ubica en los primeros puestos entre aquellas jurisdicciones nacionales que tienen un nivel por debajo del básico en matemáticas y lengua. A escala provincial cuando se desagregan los datos para comparar dichos resultados entre establecimientos de gestión estatal y de gestión privada, se visibiliza brechas de desempeño en contra de los primeros. Asimismo, también existen brechas de aprendizaje y enseñanza en contra de los estudiantes que se encuentran condicionados por el nivel socioeconómico bajo de su familia. Empero, cuando se presenta la comparación de las pruebas en instituciones situadas en el ámbito rural, sorprendentemente estas presentan resultados favorables en relación con el ámbito urbano, cuando dichos espacios se encuentran marcados por la pobreza estructural y peores indicadores NBI.

Lo antedicho genera una serie de nuevos interrogantes para ahondar en próximos trabajos: ¿La información recolectada por todos los instrumentos son fidedignos? ¿Qué características deberían considerar los indicadores de pobreza para poder aprehender la ruralidad? ¿Qué dimensiones deberían resignificarse en los instrumentos oficiales de recolección de información para contemplar adecuadamente las múltiples aristas que conforman la educación y la pobreza en una provincia como Santiago del Estero?

Bibliografía

- Aprender (2023). Síntesis de resultados por jurisdicción. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/aprender/aprender-2023>
- Aprender (2022). Informes jurisdiccionales. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/aprender/aprender-2022/educacion-secundaria>
- Atkison, Anthony (2016). *Desigualdad ¿Qué podemos hacer?* Fondo de Cultura Económica: México.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018). *La ineficiencia de la desigualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2010). *La hora de la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comité Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza en la Argentina – INDEC (1993). *Hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI)*. Documento de trabajo N° 23.
- Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (2014). *Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)*. Recuperado de: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/OtrosInformes.php>
- Dubet, François (2017). *Repensar la justicia social*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Gasparini, Leonardo, Tornarolli, Loepoldo y Gluzmann, Pablo (2019). *El desafío de la pobreza en Argentina. Diagnóstico y perspectivas*. CEDLAS, CIPPEC y PNUD. Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/07/El-desafio-de-la-pobreza-en-Argentina.pdf>
- Gasparini, Leonardo, Sosa Escudero, Walter, Marchionni, Mariana y Olivieri, Sergio (2011). “Multidimensional poverty in Latin America and the Caribbean: new evidence from the Gallup World Poll”. En *The Journal of Economic Inequality*, Año 11, N°2, doi: 10.1007/s10888-011-9206-z
- González Rozada, Martín (2024). *Nowcast de pobreza*. Recuperado de: https://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=22217&id_item_menu=36605
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2023a). Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Primer

- semestre de 2023. Condiciones de vida, 7(16). Recuperado de: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-46-152>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2023b). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022: educación. Recuperado de: <https://censo.gob.ar/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (1995). *Situación y evolución social, síntesis N° 3*. ISCN 0327-7909.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (1984). *La pobreza en la Argentina*. Serie Estudios INDEC, vol. 1. ISSN 0326-6249.
- Márquez, Agustina y Salvia, Agustín (2022). *Diagnóstico regional y participativo sobre la situación, logros y desafíos del desarrollo social en la provincia de Santiago del Estero en la última década (2010-2021)*. Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero y UCA.
- Sosa Escudero, Walter (2014). *Qué es (y qué no es) la estadística: usos y abusos de una disciplina clave en la vida de los países y las personas*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Stiglitz, Joseph, Sen, Amartya y Fittousi, Jean (2009). *Informe de la Comisión sobre Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social*. Recuperado de: https://www.palermo.edu/Archivos_content/2015/derecho/pobreza_multidimensional/bibliografia/Biblio_adic5.pdf

Política educativa con perspectiva de desarrollo humano para el nivel secundario en contexto rural: el caso del programa de mejoramiento – PROMER II– en Santiago del Estero (2015– 2021)*

Silvina Anabel PAZ*

Resumen

Este artículo analiza el segundo “Programa de Mejoramiento de la Educación Rural” –PROMER– II en Santiago del Estero, durante 2015-2021. Esta política buscó garantizar el derecho a la educación de jóvenes de zonas rurales en forma equitativa a los de las urbanas, en términos de inclusión y terminalidad.

Para ello, se apeló al marco teórico del Dr. Amartya Sen¹. Para él la educación es una dimensión configuradora de capacidades para el desarrollo humano. Y desde un modelo de justicia educativa pone en valor el contexto y los actores que implementan la política educativa. En efecto, se relevó la voz de directivos y docentes de tres “*Agrupamientos*”² beneficiados por el PROMER II para conocer y analizar su rol de mediación institucional, en pos de una formación en capacidades

* Título de mi tesis de maestría por la que obtuve en febrero pasado la titulación de Magíster en Desarrollo Humano por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Artículo resultado del proyecto “Estructura social y económica, transformación y desigualdad en regiones subcapitalizadas de la periferia. El caso de Santiago del Estero, Argentina, 1970-2020” perteneciente al CEDEP (UNSE)

* Licenciada en Ciencias Políticas y en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Santiago del Estero (UCSE). Magíster en Desarrollo Humano. Becaria Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas por el Centro de Estudios de Demografía y Población, Universidad Nacional de Santiago del Estero (CONICET-CEDEP-UNSE). E-mail: paz.silvina@hotmail.com

¹ Premio Nobel de Economía (1998). Reconocido internacionalmente por sus trabajos en torno a la teoría de la elección social, el bienestar económico y el desarrollo humano.

² Unidades que permiten brindar respuestas situadas a las problemáticas comunes de varias escuelas. Nuclean al menos un establecimiento de cada nivel educativo, o alguna escuela urbana de referencia, garantizando en cada zona la trayectoria escolar de todos los alumnos en el marco de la escolaridad obligatoria.

tendiente al desarrollo humano, en el marco de la provincia argentina con mayor densidad de población rural y menor desarrollo económico.

Palabras clave: Educación Secundaria Rural, PROMER II, Capacidades, Desarrollo Humano.

Introducción

En los albores de la conformación del Estado Argentino, la política educativa fue concebida como uno de los bastiones clave para el desarrollo. Así, hacia fines del siglo XIX mediante la Ley N°1.420 se crearon escuelas en todo el territorio nacional, con el propósito de garantizar la educación común.

Con el objetivo de educar a todos los habitantes, independientemente de su origen étnico, la escuela primaria debía ser obligatoria, gratuita, común y se prohibió la enseñanza de la religión durante el horario escolar. Esto se tradujo en un sistema educativo que buscó construir tanto una identidad nacional como una ciudadanía mediante un currículo homogéneo. Currículo que se replicó a las poblaciones rurales demográficamente dispersas, a partir del modelo de “Escuelas ambulantes” (Ley 1420, Art. 11, en Panorama de la Educación Rural en Argentina, 2015: 22).

Pero, si bien se contempló educar a los habitantes rurales, el foco de la norma estaba puesto en las ciudades, ya que se las consideraba como sectores sociales dinámicos, flexibles y permeables a los cambios para impulsar el crecimiento y desarrollo, ante los problemas que generaban los ritmos del comercio, la industria y consecuentemente la superpoblación.

Entonces, desde sus orígenes, la política educativa se caracterizó por la centralidad del Estado como actor protagonista en términos de diseño de la misma y por hacer especial hincapié en las zonas urbanas. Esto significa que la noción de lo rural no poseía una definición propia sino en relación con lo urbano. Y por ende se la contemplaba bajo una única categoría, sin considerar las diversidades existentes entre y hacia el interior de los espacios rurales. Siguiendo esta lógica, la organización institucional para brindar la educación primaria rural replicó, con limitaciones, el modelo original de la escolarización urbana, por lo que sus problemas educativos se basaron en soluciones residuales.

Con respecto a la educación secundaria, a lo largo del tiempo fue evolucionando en términos de extensión de la oferta, aunque no exenta de contradicciones. Los colegios nacionales se fundaron en las ciudades capitales de las provincias a partir de 1863 con el fin de formar a las élites del aparato estatal (Acosta, 2011), mientras que para las zonas rurales existían las escuelas agrotécnicas destinadas a formar mano de obra para la producción agropecuaria. Actualmente dichas escuelas forman parte de la modalidad técnica.

Recién a mediados del siglo XX, y a partir de la llegada del peronismo al poder y el surgimiento del movimiento obrero como su base legitimadora se incrementó de manera más importante la matrícula, con el acceso de las mujeres y, de manera más lenta, de nuevos sectores sociales. Esta democratización continuó durante el desarrollismo que implementó el presidente Arturo Frondizi (1958-1962) debido a la demanda de la nueva estructura económica del país. Sin embargo, no hubo leyes de obligatoriedad.

La interrupción de los gobiernos democráticos por los golpes de Estado, las políticas de descentralización vinculadas con la sanción de la Ley Federal de Educación –LFE– N° 24.195 en 1993 y la discontinuidad en el financiamiento en plena democracia hicieron mella en el sistema educativo, especialmente en el nivel secundario.

Si bien durante los años 90^º, la educación para la ruralidad cobró mayor relevancia, tanto en la agenda nacional como regional, la política educativa formulada se caracterizó por aumentar la fragmentación del sistema educativo. Esto se debió, en parte, a los principios de autonomía y responsabilidad individual en la obtención de resultados, subyacentes a las políticas. La LFE supuso avances en la extensión de la obligatoriedad, pero el desarrollo de alternativas educativas sólidas para el ámbito rural no contempló las problemáticas socioeconómicas de tinte estructural que continuaban atravesando a toda la geografía rural del país.

Los cambios en la política educativa retornarían en el siglo XXI. Los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández se caracterizaron por recuperar la centralidad del Estado en la garantía de derechos. Con políticas públicas de aspiración universalista y la búsqueda de consensos entre los niveles de gobierno nacional y provinciales en el diseño de tales políticas pretendieron modificar el sistema educativo.

Así, ante un escenario con condiciones socioeconómicas más favorables, se produjeron avances desde la legislación. Con la Ley de Educación Nacional –LEN– N° 26.206/2006 se estableció la

obligatoriedad de todo el trayecto formativo del nivel secundario, consolidando así el proceso de masificación, incluyendo al ámbito rural. Cabe recordar que la LFE había determinado la extensión de la escolaridad obligatoria al 8° y 9° año de la Educación General Básica – EGB–, hoy 1° y 2° año de la escuela secundaria.

El reconocimiento por la LEN de la modalidad rural como componente del sistema educativo se constituyó en un hito histórico, puesto que hasta entonces sólo la educación primaria gozaba de dicha caracterización. Además de la reglamentación de dicha ley, mediante la Resolución del Consejo Federal de Educación –RCFE– N° 128/2010 se reconoció la diversidad de realidades y situaciones que se viven hacia dentro de los contextos rurales, considerando a los agrupamientos como el formato organizacional más idóneo para educar a los jóvenes en situación de aislamiento y dispersión demográfica. La conformación de este modelo institucional no era novedosa sino que fue ideado por la LFE.

Al observar el marco normativo desplegado por los gobiernos democráticos recientes, se visibiliza un logro en términos de inclusión, a raíz de la masificación en el acceso igualitario al nivel secundario. Sin embargo, la sola conquista de derechos educativos no ha logrado responder a las demandas aún latentes en relación a una oferta inclusiva, de calidad y con vinculación al desarrollo humano en contexto rural. En efecto y conforme a la legislación y los lineamientos discursivos de la política educativa vigente desde el 2006, el gobierno nacional decidió incluir en su agenda al PROMER II, programa diseñado y financiado mayormente con fondos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y partidas presupuestarias de la Nación y las provincias.

El programa se desplegó en el período 2015–2021 en todas las regiones del país, beneficiando mayormente a aquellas áreas que presentaban los indicadores socioeconómicos más bajos y los educativos más alarmantes en relación a la inclusión, terminalidad, deserción y repitencia, entre ellas, la región del Noroeste Argentino –NOA– y principalmente Santiago del Estero, que fue la jurisdicción que más fondos percibió de dicho programa. Este se ejecutó tomando como diseño organizacional a los agrupamientos, formato predominante en la extensa geografía provincial.

Pero el PROMER II encontró limitaciones en relación al modelo pedagógico de los agrupamientos. Si bien los lineamientos generales de los diseños curriculares se acordaron a nivel federal, recae en la provincia la responsabilidad de la lentitud del trabajo de renovación y adaptación

curricular y las debilidades del equipo técnico de gestión educativa. Este es uno de los motivos por los que los actores escolares se aventuraron a enseñar desde diseños poco trabajados para el contexto.

Existe entonces, una distancia entre los propósitos del texto de la política y su implementación. Distancia en la que se producen redefiniciones. Y, el acercamiento de la política al paradigma del desarrollo humano pareciera localizarse más en esas redefiniciones de los actores escolares.

En otras palabras, en el proceso de implementación del PROMER II en Santiago del Estero, la mediación docente ocupó un lugar clave para el logro de actividades curriculares vinculadas al fomento de capacidades para el desarrollo humano.

Problemas en torno a la Educación y Política Educativa para el nivel secundario en contexto rural en Santiago del Estero

Tanto a nivel mundial como local, el estudio de las problemáticas en torno a la educación rural ha sido históricamente relegado a un segundo plano, posiblemente por la gran concentración de la población en las ciudades. En consecuencia, los Estados han invertido poco en el desarrollo de los territorios rurales, que se caracterizan por la carencia, escasez o baja calidad de infraestructura de acceso, servicios de provisión de electricidad y agua potable, entre otros. Todo ello trajo aparejado el diseño de políticas públicas dirigidas a la ruralidad con una impronta urbana, como una especie de traslado de soluciones de las urbes a las zonas rurales.

Durante la década de los años 90', los Estados y organismos internacionales profundizaron las iniciativas para situar a la educación secundaria rural en sus agendas, por lo que procuraron reducir las disparidades que observaban respecto de la educación brindada en las zonas urbanas. Alrededor del año 1993, en Argentina, se produce la modificación histórica del sistema educativo por la finalización de las transferencias de escuelas nacionales a las provincias y la sanción de la LFE.

Ese momento encuentra a Santiago del Estero con un panorama poco alentador en términos socioeconómicos. Algunas cifras evidencian que en ese entonces era “la quinta jurisdicción con menor ingreso per cápita, la sexta con menor índice de desarrollo humano y la primera con menor producto bruto geográfico per cápita” (Luci, 2003: 3).

Respecto a los indicadores educativos, entre los años 1996 y 2000 se observaba un fuerte contraste entre el elevado incremento de la población en edad escolar y el escaso crecimiento de matrícula. Este dato no es menor, dada la alta densidad poblacional en las zonas rurales, rasgo característico de la provincia. Asimismo, hacia el 2001 se ubicaba como la “quinta con mayor porcentaje de población analfabeta del país” (Luci, 2003: 4); y con la tasa neta de escolarización por debajo de la media nacional en todos los niveles educativos, particularmente el secundario.

La información estadística del censo 2010 no distaba mucho del escenario antes expuesto. Santiago del Estero se constituía nuevamente en una de las jurisdicciones con mayor cantidad de población rural con 273.577 habitantes. Y, con grandes dificultades de gestión para contrarrestar el déficit educativo, déficit que se profundizaría por la realidad socioeconómica. Los hogares rurales santiagueños con Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI– representaban el 18,2%, muy alejado de los urbanos con una cifra del 11,8%. Como se observa, la estructura socioeconómica de la provincia en sus territorios rurales no es favorable para una escuela eficaz y justa. Las desigualdades educativas continuaron por acentuarse.

De acuerdo al informe de UNICEF (2020), hacia el año 2010 la provincia se destacaba por poseer el menor porcentaje de jóvenes escolarizados con un 67,7% (p. 130). Segmentando la información en contexto rural y por franja etaria, dicho informe detectó que los niveles más bajos de escolarización de la población entre 12 a 17 años habitante en campo abierto ascendía a un 64,4% (p. 131). En cuanto a los jóvenes santiagueños entre 15 a 17 años, la situación resultaba más desfavorable, pues solo el 46,9% (p. 133) de ellos asistía a la escuela. Mientras que los de 20 años, con un 16,9% (p.151) representaban al año señalado, una de las cifras de terminalidad de la educación secundaria más bajas a nivel nacional.

Todos estos datos cuantitativos, en perspectiva histórica, reflejan los obstáculos para la permanencia y terminalidad de los estudios secundarios de los jóvenes en la ruralidad santiagueña. Y además, una formación en condición de minusvalía respecto a sus pares de las escuelas urbanas, dando lugar a una brecha formativa. Brecha que se profundiza tanto por la alta densidad y dispersión poblacional en las zonas rurales como por la pobreza que atraviesan sus habitantes.

Para resumir, la educación secundaria en Santiago del Estero, en la transición de la LFE hacia la LEN, a pesar de la obligatoriedad y la ampliación de su cobertura se ha visto condicionada por dos factores.

Uno de ellos, por las características del contexto de la ruralidad. La provincia, históricamente concentró el mayor porcentaje de su población en las zonas rurales y se encuentra entre las que poseen las mayores desigualdades internas, cuestiones que dificultan seriamente el sostenimiento de la escolaridad, colocando en zona de riesgo la garantía del derecho efectivo a la educación. Este escenario poco alentador permite observar que muchos jóvenes de entornos rurales no logran concluir los estudios secundarios y, quienes lo hacen perciben una formación de menor calidad respecto a sus pares de las escuelas urbanas.

Según Veleda y otros (2011), el mayor nivel educativo en las áreas urbanas explicaría una buena parte de esta brecha.

El otro, ligado a la política educativa, contempla según Luci (2003) ciertos obstáculos propios de las características del sistema educativo provincial. Entre ellas, la fuerte dependencia presupuestaria del gobierno central, la permanente subordinación del sistema de gobernanza al poder político de turno y el insuficiente financiamiento del sector. Todos estos aspectos condicionantes de la política educativa, claramente no contribuyen a la mejora de la oferta.

Por lo tanto, en contextos rurales fuertemente castigados por la pobreza y condicionados por las características del sistema educativo como es el caso Santiago del Estero, resulta imprescindible la reflexión en torno al diseño de la política educativa para el nivel secundario de la que emana la educación rural. Sobre todo, el estudio de la especificidad y pertinencia en su implementación, en términos de una mediación institucional para una formación para el desarrollo humano.

En consecuencia, para atender las necesidades educativas de la ruralidad santiagueña, por una parte, resulta crucial que el texto de política incluya a la educación rural en la agenda estatal no sólo en términos de igualdad jurídica, sino también de oportunidades en relación a la urbana. Y que además determine la responsabilidad del sistema de gobernanza educativo en la cohesión eficaz de los modelos organizativo y pedagógico, de modo que respondan a las necesidades tanto de los jóvenes rurales como de sus comunidades.

Modalidad de la Educación Secundaria Rural en Santiago del Estero

Santiago del Estero es una provincia argentina eminentemente rural que se caracteriza, de acuerdo a Luci (2003), por su histórica situación de atraso, pobreza y una conformación socio-política de raigambre tradicionalista, en donde predominan las formas clientelares de distribución de los recursos.

En clave histórica, desde principios del siglo XX, la jurisdicción ha experimentado constantes flujos migratorios desde las áreas rurales hacia la capital provincial, provincias vecinas y la ciudad de Bs. As., en búsqueda de mejores condiciones de vida. Este éxodo refleja la incapacidad del Estado santiagueño para retener a su población rural, ante las insuficiencias de la estructura agropecuaria, el bajo nivel de industrialización y desarrollo, la concentración de los servicios en las zonas urbanas y el peso del empleo público.

Así, el Índice de Desarrollo Sostenible Provincial –IDSP–, herramienta que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– emplea para evaluar el estado del desarrollo (que engloba las dimensiones de crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental) a nivel subnacional, muestra la heterogeneidad y desigualdad existente en el desarrollo entre las provincias.

El Informe Nacional sobre Desarrollo Humano (PNUD Argentina, 2017) sostiene que Santiago del Estero, hacia el año 2016 se encontraba ubicada en el último lugar del ranking nacional, con el IDSP más bajo. A la fecha, se estima que ese posicionamiento no se habría modificado sustancialmente. El problema radica en que esta metodología de medición requiere de la generación de estadística fiable por cada jurisdicción. Resulta sumamente importante la generación de información estadística educativa a nivel provincial. Y más aún si es segmentada por zonas rurales para poder construir tanto el Índice de Desarrollo Humano –IDH–, como para diseñar políticas educativas acordes a las necesidades del contexto. Lamentablemente, existe un déficit al respecto, lo que demuestra las falencias de la provincia en capacidad estatal.

En ese contexto se inserta el sistema educativo, uno de los que posee, en términos comparativos a nivel regional, mayores dimensiones en el territorio nacional en lo que respecta a la oferta educativa rural.

En 2018, de acuerdo a UNICEF (2020), *Santiago del Estero, contaba con 592 unidades de servicio, de las cuales según UNICEF–FLACSO (2020), 174 brindan una oferta educativa para el nivel*

secundario, adoptando distintos modelos organizacionales y pedagógicos. En detalle, 87 escuelas adoptan el formato de Agrupamientos de Itinerancia; 72 se estructuran bajo la forma de Secundaria Común, Orientada o Colegio Secundario, mientras que solo existe 1 Escuela de la Familia Agrícola y 1 Secundaria Mediada por las Tecnologías de la Información –TIC–.

Estas diversas alternativas institucionales son impulsadas por la jurisdicción para garantizar el derecho a la educación de los adolescentes y jóvenes de las zonas rurales. Y en ese camino, la escolarización obligatoria del nivel afronta dificultades, tanto desde la oferta como de la demanda educativa.

A partir de la LEN, Santiago del Estero sancionó su respectiva Ley de Educación –LEP– N° 6.876 y la reglamentación de la misma mediante la Resolución Ministerial –RM–N° 1.942 /2009. En la misma se consideró garantizar la implementación de la modalidad secundaria rural basada en un plan estratégico de desarrollo sustentable, equitativo, integral y con calidad. Con tal propósito, el MEP aprobó a través de la RM N° 3.023 /2010 el Reglamento General de Educación Secundaria con Circuitos de Itinerancia en Contextos Rurales –RGESCICR–. En este documento, se detalla la organización institucional y pedagógica para el nivel secundario predominante en la ruralidad de la provincia.

Dentro de la Modalidad Rural, la *Itinerancia* se erige como una alternativa válida que implica la flexibilización del sistema educativo y la cuidada reformulación de tradicionales ofertas educativas, con diseños organizativos e institucionales diferentes a los vigentes en el contexto urbano. Se constituye así en una estrategia de llegada de la oferta educativa, por la cual los docentes itineran, lo que significa que se trasladan a las distintas escuelas que forman parte de los agrupamientos, procurando el logro de distintos objetivos.

El primero y más elemental es superar las dificultades de índole geográfica, física, social y económica que tienden a impedir la asistencia de los estudiantes rurales a los establecimientos educativos donde funcionan los ciclos superiores básicos –CSB–. Estos engloban al 1° y 2° año de la secundaria, que generalmente operan en las escuelas primarias en que los jóvenes culminaron dicho nivel. En caso que éstos deban trasladarse, se estructura el ciclo en la escuela más próxima.

En tanto, el ciclo superior orientado –CSO– tiene lugar en la escuela sede, que suele pertenecer al nivel secundario.

En la búsqueda de cumplir este propósito, el sistema educativo se encuentra con condicionantes propios del contexto. El aislamiento, el déficit de infraestructura de servicios básicos, la pobreza y empleo infantil y juvenil en el campo, repercuten negativamente en la tasa de asistencia y deserción. Y estas, en los niveles de inclusión y terminalidad.

El segundo objetivo es ampliar la oferta educativa de calidad, a través de propuestas pedagógicas que fortalezcan las actividades productivas locales, los vínculos con las familias y su comunidad durante el proceso educativo.

Tercero, y atendiendo a las características de escasa matrícula propia de las zonas rurales dispersas, se determina promover diseños institucionales bajo el formato de pluricursos³ y grupos multiedad que garanticen la incorporación y culminación del CSB.

Para alcanzar el 2° y 3° objetivo, la jurisdicción, a través de sus equipos técnicos y de gestión vienen trabajando en el planeamiento educativo, los diseños institucionales y las políticas pedagógicas para mejorar la oferta.

De este modo, la provincia conformó un sistema de *Agrupamientos de Itinerancia* para garantizar la obligatoriedad escolar, determinada primero por LFE para ampliar el 3° Ciclo de la EGB; y luego, por la LEN para extender toda la oferta del nivel secundario y garantizar la terminalidad.

Así, los agrupamientos en Santiago del Estero se constituyen en el formato o prototipo predominante de organización institucional para el funcionamiento de la modalidad secundaria rural. Ascenden a un total de “87” (UNICEF-FLACSO, 2020:82) en todo el territorio provincial y se conforman entre 4 y 15 escuelas.

Cappellacci y Ginocchio (2009) se refieren a la categoría *modelo institucional*, como un complejo entramado de vínculos, normas, historias y culturas. En el ámbito rural, los agrupamientos se instituyen como un espacio particular, con una dinámica propia y distinta respecto de otros modelos institucionales.

Por todo ello, el proceso de configuración de los agrupamientos responde a la lógica de un modelo organizativo por un lado, y pedagógico por otro.

³ Diseño institucional que agrupa a estudiantes de distintas edades y cursos en uno solo, debido a la baja matrícula para garantizar la escolaridad.

El modelo organizativo engloba la definición de las pautas administrativa, funcional y presupuestaria de los agrupamientos, aspectos que recaen en la Dirección de Nivel Secundario –DNS–

En cuanto al modelo pedagógico, engloba los diseños curriculares que la jurisdicción implementa y adecua, a partir de los lineamientos federales, tales como las decisiones respecto a los entornos de enseñanza y recursos didácticos que emplea cada docente.

En la transición de la LFE a la LEN hubo una reorganización para incrementar la cobertura que asegurase la permanencia y egreso, sobre todo con la obligatoriedad extendida al CSO. Sin embargo y pese al incremento de los agrupamientos, persisten problemas para lograr mayor inclusión y terminalidad en las zonas dispersas, situación que se debe a los condicionantes del contexto y a las falencias de la política y del sistema educativo provincial.

Es importante recalcar que los aspectos pedagógicos derivan de los diseños curriculares elaborados por la provincia con base a los lineamientos político normativos federales. Así, la formación común que brindan los agrupamientos en el CSB, engloba los mismos contenidos que los impartidos en las escuelas urbanas. El currículum se asienta de esta manera en un basamento de igualdad jurídica e inclusión.

Por otro lado, el CSO presenta un doble desafío. Uno vinculado a la obligatoriedad escolar determinada por la normativa, que ha llevado a la jurisdicción a reorganizar su política educativa en términos institucionales. El otro derivado de la adecuación curricular para abordar los contenidos y fenómenos del contexto rural. Este tramo es clave para entender la formación en capacidades para el desarrollo humano, en una provincia con los IDH e IDSP más bajos del país.

Tanto en el CSB como CSO, el análisis de la calidad en términos de aprendizajes adquiridos por los estudiantes rurales, está ligada a la práctica docente y a la adecuación de los contenidos. Al respecto, la política educativa debe dar respuestas a las dificultades que se observan en la formación, especialización y profesionalización docente por un lado. Y aquellas que impiden u obstaculizan condiciones laborales dignas, en un contexto, como ya se dijo anteriormente, adverso.

El PROMER II en Santiago del Estero

El PROMER II, como política educativa en Santiago del Estero, comenzó a estructurarse a partir de la firma del convenio de participación

entre los Ministerios de Educación de la Nación y la Provincia, el día 26 de enero de 2015, siendo la jurisdicción que mayor financiamiento recibió en términos comparativos a nivel regional y provincial, posteriormente al diagnóstico de las condiciones socioeconómicas y educativas que se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 1: Medición llevada a cabo por el BIRF para la emisión de fondos PROMER II

Provincia	Cantidad de población entre los 3 y 18 años (INDEC 2010)	Tasa de asistencia escolar entre los 3 y 18 años (INDEC 2010)	Brecha porcentual entre los que asisten a 6º y 9º año (DiNIECE ⁵ 2010)	Cantidad de habitantes con NBI (DNCFP/MECON ⁶ 2012)	Recursos corrientes fiscales per cápita de la población con NBI
Santiago del Estero en contexto rural	103.301 habitantes	74.30%	78.30%	22.70%	9.131 pesos

Fuente: Elaboración propia con los datos del Manual Operativo PROMER –MOP– (2022)

Teniendo en cuenta que Santiago del Estero era al 2010, la jurisdicción con mayor densidad de población rural del país, con la tasa de población rural en edad escolar más elevada, con un índice de NBI alarmante y menores ingresos per cápita en ámbitos rurales, el PROMER II estableció como objetivos para la provincia, los siguientes:

- Aumentar la inscripción de jóvenes en el nivel secundario.
- Incrementar la tasa de terminación de estudios secundarios.

Para ello, el programa diseñó las siguientes estrategias de intervención:

-Inversión en obras de infraestructura para ampliar los servicios educativos, mediante la construcción de nuevas escuelas y el mantenimiento de las ya existentes.

-Dotación de equipamiento y material didáctico (herramientas, tics, mobiliario, bibliografía y recursos didácticos)

- Desarrollo de estrategias institucionales y pedagógicas tendientes a mejorar la oferta educativa. (Programa Horizontes⁴, Programas de Capacitación Docente y Financiamiento de PBL).

⁴ Alternativa articulada entre los Ministerios de Educación de la Nación y las Provincias conocida como Ciclo Básico de la Educación Secundaria, que desde el año 2008 posibilita que los jóvenes de ámbitos rurales aislados cuenten con la oferta respectiva en el lugar donde viven.

Luego de la firma del convenio y en base al diagnóstico efectuado, le competía a la Coordinación General de Agrupamientos –CGA–, dependiente de la DNS del Consejo General de Educación –CGE–, la elección de los agrupamientos a impactar por el programa. Entre ellos, este artículo se focalizó en las siguientes unidades de análisis:

➤ *Agrupamiento N° 86.077* ubicado en el Dpto. Moreno, uno de los más extensos de la provincia. Su sede se sitúa en la Escuela N° 973 de la localidad de Libertad, zona rural, donde se ofrece la secundaria completa (CSB y CSO). Alrededor del mismo se encuentran anexados 13 escuelas que funcionan en 3 circuitos situados en parajes rurales, donde se ofrece el CSB.

La planta docente total asciende a 40 profesores que se desempeñan en los espacios del CSB (Matemática, Lengua, Cs. Naturales, Cs. Sc, Historia, Economía, Marco Jurídico, Tecnología, Formación Ética y Ciudadana, Educación Física, Educación Artística e Inglés) y aquellas asignaturas vinculadas a los procesos productivos (CSO).

➤ *Agrupamiento N° 86.150* ubicado en el Dpto. Atamisqui, con sede en la Escuela N° 748 de Villa Atamisqui que brinda la secundaria completa (CSB y CSO). La particularidad de escuela sede, es su ubicación en zona urbana, si se toma en consideración el criterio demográfico. Cuenta con 8 escuelas anexas situadas en zonas rurales, que ofrecen el CSB.

El agrupamiento en su totalidad cuenta con 70 docentes.

Agrupamiento N° 86.144 ubicado en el Dpto. Loreto, con sede en la Escuela N° 1.066 de San Juan, zona rural, donde los jóvenes pueden cursar el CSO. Anexa a 5 escuelas rurales que brindan el CSB. La planta funcional de docentes es de 50.

Para conocer la mirada del PROMER II desde la perspectiva de los actores escolares y su mediación para una formación en capacidades, se presenta el siguiente cuadro con los principales componentes o acciones cuantificables:

Tabla 2: Principales acciones ejecutadas en el marco de los componentes del PROMER II

Agrupamiento	Obras de Infraestructura	Capacitación Docente Continua	Recursos Didácticos	Herramientas, TIC y Mobiliario	PBL
Nº 86.077 (Dpto. Moreno)	Construcción del Colegio Secundario de la localidad de Libertad	1 capacitación al mes para aprender a usar y cargar datos en el SINIDE y PROGRESAR - Capacitaciones para los PBL	Libros de matemática, lengua y mapoteca	Kit Rural PROMER II (1 netbook, 1 proyector, 1 servidor, 1 monitor. Destinados al SINIDE y al PROGRESAR	-Huerta orgánica -Fabricación de bolsas ecológicas, toallas, prendas de mantelería, borradores de pizarras.
Nº 86.150 (Dpto. Atamisqui)	Construcción del Colegio Secundario Villa Atamisqui	-Documento Marco Secundaria Rural 2030/19	Cuadernillos de la Serie Horizontes para el CSB		-Producción de embutidos y dulces artesanales
Nº 86.144 (Dpto. Loreto)		-Documento Marco Secundaria Rural 2030/19		Kit Rural PROMER II (1 netbook, 1 proyector, 1 servidor, 1 monitor. Están destinados al SINIDE ⁸ y PROGRESAR ⁹	-Producción de embutidos con carne de descarte (animales de granja viejos) - Proyecto de reciclaje de papel

Fuente: Elaboración propia en base a la información de las entrevistas semi estructuradas a docentes y directivos de los 3 agrupamientos explorados.

La valoración sobre las acciones y resultados en términos de mediación para el desarrollo humano, se volcarán en el subtítulo a continuación.

Análisis de la mediación institucional para el desarrollo humano en la implementación del PROMER II en los agrupamientos estudiados

En esta sección, se hacen referencia las principales consideraciones teóricas del paradigma de desarrollo humano y del enfoque de las capacidades transversales a la dimensión educativa, para luego indagar en el rol de mediación institucional de los actores escolares para el desarrollo humano desde la implementación del PROMER II en Santiago del Estero.

El paradigma de Desarrollo Humano es mundialmente conocido por los informes creados por el economista paquistaní Mahbub ul Haq, y que el PNUD anualmente elabora sobre el estado de desarrollo de los países miembros de las Naciones Unidas –NN UU– desde el año 1990, tomando para su medición el IDH, basado en tres dimensiones, tales como la

educación (tasa de alfabetización), los niveles de ingreso (PBI) y la salud (tasa de mortalidad).

Si bien el núcleo de análisis es la dimensión educativa, no se puede dejar de lado que son dimensiones insoslayables unas de otras.

La centralidad del paradigma del desarrollo humano son las personas, y todo aquello que contribuye a que la vida humana tenga valor. Entonces, con una perspectiva superadora del crecimiento económico, este paradigma se sustenta en cuatro pilares básicos, tales como la equidad, la sostenibilidad, la productividad y el empoderamiento. Todos ellos intrínsecamente vinculados entre sí. En esa dirección, este enfoque plantea que el crecimiento económico es importante para un país, en la medida que ponga énfasis en la calidad de las políticas económicas y en la distribución de la riqueza para que propenda a un desarrollo sostenible.

La distribución debe ser equitativa, pero no sólo en términos de riqueza o bienes económicos, sino también en derechos y opciones que habiliten a las personas a vivir de manera digna. En ese sentido, uno de los propósitos centrales del desarrollo humano es hacer posible que las personas se conviertan en agentes de su propia vida dentro de sus comunidades. En toda actividad vinculada al desarrollo “los individuos han de verse como seres que participan activamente –si se les da la oportunidad– en la configuración de su propio destino, no como meros receptores pasivos de los frutos de ingeniosos programas de desarrollo” (Sen, 1999:75), sino como actores con capacidad de agencia.

La capacidad de agencia representa la expansión de las opciones o mejor dicho de las libertades que tienen las personas para vivir una vida digna, lo que implica que las políticas educativas, en su despliegue, deben poseer un diseño que genere las condiciones para que aquellas puedan educarse, expresarse libremente, asociarse con otros, etc. Pero para ello se requiere de una capacidad fundamental, que es la libertad de ejercer la calidad de agentes para construir el entorno en el cual las capacidades puedan traducirse en funcionamientos. Estos, se entienden como las actividades y estados valiosos que conforman el bienestar de la población, como por ejemplo estar y ser educada, y desde ese posicionamiento acceder a un buen trabajo, con cuyo salario podrá adquirir distintos bienes y satisfacer sus necesidades.

Sin embargo, trasladar el principio de agencia a su práctica resulta complejo por dos cuestiones. Una, ligada a la imperiosa necesidad de remover los obstáculos para poder ejercerla y que cohiben a otras capacidades, puntualmente la pobreza. La otra, tiene que ver con las

decisiones de las que emanan las políticas públicas, entre ellas las educativas, que afectan a las personas en las esfera individual y colectiva, puesto que son tomadas por grupos y/o individuos en el seno de un proceso que no siempre las incluye, pese a que son objeto de su impacto y a partir de la cual se observan y miden los resultados en términos de éxitos y fracasos.

En resumen, el paradigma de desarrollo humano determina dos ejes centrales. El primero es la generación de las condiciones que faciliten a las personas a mejorar y enriquecer sus vidas en términos de libertad y de bienestar. Y el segundo, es que las personas se transformen en agentes encargados de propiciar deliberadamente las modificaciones en pos de mejorar la organización y el compromiso social, puesto que un agente es “alguien que actúa y produce cambios” (Sen, 1999: 19).

Sin embargo, la aplicación de los postulados éticos filosóficos del desarrollo humano representa todo un desafío, pues trasladarlos a la realidad política de cualquier contexto, conlleva previamente a la reflexión sobre la población impactada, respondiendo así al quiénes, el cómo y el para qué de la equidad, la eficiencia, la participación y la sostenibilidad. Empezando por el primero, la equidad pone el acento en la población vulnerable, que por estar en situación de desventaja respecto al resto en cuanto a no poder acceder a las mismas oportunidades u opciones, requieren de una consideración preferencial, es decir, una discriminación positiva. Siguiendo con la eficiencia, se la define como la optimización de todo tipo de recursos sean humanos, económicos, institucionales, materiales, medioambientales entre otros, con el fin de ampliar la capacidad de los individuos y las comunidades. Pero, la eficiencia debe ser concebida desde una lógica tanto dinámica como flexible, ya que lo que puede resultar eficiente en un contexto y tiempo determinado, no necesariamente lo es para otro y en la misma periodicidad.

En cuanto a la participación y el empoderamiento se refieren a la interacción o red de relaciones que las personas entablan y por las que actúan como agentes individuales o colectivos, para que de manera deliberada puedan tomar decisiones sobre aquellos asuntos que afectan sus vidas e influir en el desarrollo de sus comunidades.

Por último, la sostenibilidad hace referencia a la perduración en el tiempo de los resultados del desarrollo humano y su estabilidad en los ámbitos de incidencia social, política, ambiental y financiera.

Ahora bien, el paradigma de desarrollo humano, está sustentado sobre el enfoque de las capacidades de Sen (1999), quien define al desarrollo como “un proceso de expansión de las capacidades de que disfrutaban los individuos” (en London y Formichella, 2006:19).

La noción de libertad es clave para entender el pensamiento de Sen a los fines de este artículo, pues identifica a las instituciones educativas como algunos de los factores determinantes de dicha libertad. Bajo el concepto de libertades relativas, Sen (1999) sostiene que “hay pruebas suficientes de que aun con una renta baja, un país que logre que todos sus ciudadanos accedan a la educación (...), puede obtener muy buenos resultados en cuanto a (...) calidad de vida de toda la población. (en London y Formichella, 2006: 22). De este modo, desestima el rendimiento educativo de un Estado desde la sola medición de su crecimiento económico.

Según Sen (1993), la ausencia de libertades o posibilidades en la dimensión educativa, deviene en incapacidades para leer, escribir, contar o comunicar, lo que a su vez se traducen en inseguridades, puesto que las personas en dicha situación tienen la certeza de que la privación y la ausencia de tales libertades le impedirán cambiar su destino. Entonces, desde su perspectiva, la educación se erige en una capacidad primordial por cuanto configura nuevas capacidades para que las personas puedan vivir dignamente y contribuir de esa manera al bienestar, fin último del desarrollo humano.

Hoy, a 33 años de la creación de los informes sobre desarrollo humano, los análisis tanto a nivel nacional como global, continúan dando muestra de una mirada prospectiva del enfoque de las capacidades, con el propósito de responder al interrogante sobre qué política pública, en este caso educativa, debe implementarse para generar una expansión de las capacidades, y el desarrollo humano. Y en consecuencia, qué acciones y recomendaciones se consideran más propicias para generar beneficios, en un espacio y tiempo determinado.

Al respecto, Robeyns (2005) tiene una visión instrumental del enfoque de las capacidades, en el sentido de que la concibe como un marco normativo para conceptualizar y evaluar políticas, programas y planes. Por lo tanto y a los fines de esta producción, dicho enfoque resultó útil para analizar en qué medida el PROMER II como política educativa para la secundaria rural de Santiago del Estero, contribuyó a la ampliación de las libertades de los actores escolares, a la promoción de su calidad de vida y bienestar. Y, fundamentalmente en el rol de mediación

institucional que los actores de los agrupamientos ejercieron para promover el desarrollo humano en el período 2015–2021.

Como se ha mencionado previamente, la ruralidad santiagueña en la amplitud de sus territorios se caracteriza por los elevados índices de pobreza, uno de los principales condicionantes a la libertad de las personas, que imposibilita acceder a una escuela eficaz y justa.

Por eso las NBI representan capacidades básicas ausentes, que en este caso se traducen en las limitaciones y/o carencias que tienen los jóvenes de zonas rurales en cuanto a las posibilidades de acceder a una educación secundaria de calidad, evidenciándose de este modo brechas educativas dadas las condiciones de desigualdad e inequidad respecto a sus pares de las áreas urbanas. Este condicionamiento incide en la libertad de vivir una vida digna, e impiden el funcionamiento de estar bien educados en el contexto donde habitan.

La elevada pero a la vez dispersa densidad poblacional, la situación de aislamiento, los condicionamientos estructurales en relación a la infraestructura de caminos, acceso a servicios de transporte, electricidad y agua potable en ese contexto de pobreza, son solo algunos de los obstáculos que tienen que estar en la agenda de cualquier política educativa para la ruralidad. Y, concretamente, el PROMER II lo consideró desde el diagnóstico previo a la distribución de los fondos, aunque los actores escolares de los agrupamientos, locus del programa, encontraron incoherencias entre el texto de política y el contexto donde debía implementarse. Incoherencias vinculadas a las falencias del diseño jurisdiccional que obstaculiza la constitución de una institucionalidad sólida tendiente a garantizar el ingreso, permanencia y culminación de la escolaridad obligatoria del nivel.

Por tal motivo, para analizar el PROMER II desde los enfoques de desarrollo humano y capacidades, éstas se comprendieron como las posibilidades o libertades reales y efectivas de las que disponía cada actor en el ámbito escolar al momento del despliegue de dicha política.

Dicho esto fue posible aproximarse al proceso que implicó el ejercicio de los postulados más relevantes de los enfoques de desarrollo humano y de capacidades – agencia, equidad, sostenibilidad– considerando las líneas de acción prioritarias del PROMER II para lograr mayor inclusión y terminalidad.

Focalizando en las escuelas, fue posible indagar en el rol de los directivos y docentes respecto al ejercicio y promoción de la capacidad de agencia individual o colectiva para generar otras capacidades, y

traducirlas en funcionamientos para el desarrollo personal como comunitario.

Entrando en el análisis de los componentes más importantes del PROMER II, se encuentra el de la formación continua, el que se redujo a brindar información sobre el Documento Marco Secundaria Rural 2030 al equipo técnico del MEP y directivos escolares, quienes luego debían transmitir dicha información hacia dentro de los agrupamientos. Sobre el Kit PROMER Rural II y los encuentros de capacitación para los PBL, no fueron trascendentales a los fines del desarrollo humano. Es decir que desde el PROMER II no se promovieron instancias de capacitación continua y específica para la secundaria rural (cursos, seminarios, diplomaturas y otros postítulos) de acuerdo a la información proporcionada por los docentes, a sabiendas de lo importante que resulta, por cuanto permite mejorar y fortalecer la formación que se brinda en los escenarios rurales, y en consecuencia alcanzar el objetivo de igualdad de la política educativa, como sostiene la RCFE N° 128. Esta situación contribuyó a acentuar la descontextualización de la enseñanza rural, ya que el formato curricular de la escuela secundaria urbana se siguió trasladando al ámbito rural desde la conformación de los agrupamientos, sin profundizar la discusión para resolver los problemas del diseño pedagógico.

Sin embargo, pese a las falencias del texto de política del PROMER II, los docentes entrevistados expresaron que procuraron desde su disposición e interés y a través de una postura autodidacta, diseñar y articular estrategias en el marco de los CSB y CSO para enseñar aquellos procesos productivos que consideraron útiles y pertinentes al contexto de desempeño. En esa dirección, brindaron conocimientos teóricos prácticos a través de los PBL financiados por el programa, para que los alumnos aprendieran a sembrar huertas orgánicas, producir chacinados, embutidos, escabeches, dulces artesanales, panificados, alfombras entre los proyectos más relevantes.

Cabe destacar que en este proceso contaron con la colaboración del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria –INTA– en la asesoría técnica y provisión gratuita de semillas. Y, para las muestras de los proyectos en ferias realizadas en el MEP, con el respaldo financiero de los comisionados municipales, particularmente en la logística del transporte, que por las características del servicio –no estaban en regla– no se enmarcaban en el tipo de gastos autorizados por el MOP.

En esa articulación de acciones entre los actores mencionados, se observó, además del diálogo, la calidad de agencia para poner en funcionamiento las capacidades aprendidas en el marco de los PBL, durante el período en que transcurrió el PROMER II.

Respecto al componente obras de infraestructura, línea a la que se destinó la mayor cantidad de fondos, devino en la creación de dos colegios secundarios, en los Agrupamientos N° 86.077 del Dpto. Moreno y N° 86.150 del Dpto. Atamisqui respectivamente. Este componente contempló parcialmente los postulados de equidad y sostenibilidad, en tanto las obras mencionadas respondieron a la necesidad de generar e instalar las condiciones de infraestructura requeridas para permitir el acceso de jóvenes a la secundaria, garantizando así el derecho a la educación. Dicha inclusión se tradujo en el incremento de la matrícula, pero no se hizo extensiva a las escuelas sedes. Por lo que no fue equitativo en cuanto se redujo sólo a las obras mencionadas, dejando de lado a las zonas más aisladas, generando así diferencias hacia dentro de los agrupamientos. También respecto a que no se potenció la funcionalidad del Colegio Secundario del Agrupamiento N° 86.077, en términos de que podía ofrecer desde las instalaciones, una oferta educativa en estudios superiores.

La inequidad fue visible también en la distribución de material didáctico, tics, herramientas y mobiliarios, marcando una clara diferenciación entre escuelas sedes y anexos situados en circuitos muy alejados de los primeros.

Finalmente, en relación a la cooperación técnica entre los niveles nacional y provincial para el relevamiento y construcción de estadística para la evaluación de la calidad educativa, se desconoce la institucionalización desde el programa, de los lineamientos para la funcionalidad de las áreas, ya que no hubo respuestas del referente ministerial en la solicitud de entrevistarlos. Esta cuestión pone en tensión tres aspectos. Uno, el carácter abierto del que adolece la información de interés público en la provincia, lo que debilita al sistema democrático, y que se vio reflejado en la ausencia de los informes de evaluación final del PROMER II de la jurisdicción en el MOP. Segundo, la ausencia de estadística educativa construida desde la provincia que debilita el diseño de las políticas educativas para la secundaria rural. Esto a su vez, denota el desafío del enfoque de abordar el desarrollo desde una mirada superadora del contexto urbano, que incluya a las zonas rurales en su medición, como una especie de IDH Rural, teniendo en cuenta que

Santiago del Estero es la provincia con mayor densidad de población rural del país. Y tercero, dicha ausencia repercute negativamente en la tarea de analizar la calidad educativa, aspecto tanto trascendental como controversial al momento de arribar a un consenso sobre qué se entiende por calidad y cómo medirla.

Es necesario aclarar que el IDH contempla a la dimensión educativa midiendo únicamente la tasa de alfabetización, esto es el porcentaje de alumnos que han cumplimentado los niveles de escolaridad obligatoria, sin considerar la calidad de la formación recibida. Esto da la pauta de la vacancia del enfoque de desarrollo humano y de la importancia de tener una mirada integradora de la educación, más allá de la evaluación cuantificable.

Si la formación educativa para el nivel secundario en el contexto rural no es de calidad, marcando diferencias con la que se brinda en las áreas urbanas se traducirá en una baja cobertura y terminalidad, puesto que muchos jóvenes ante la vulnerabilidad socioeconómica priorizan el trabajo sobre la educación. Y, generalmente lo hacen fuera de sus comunidades, que poco tienen para ofrecerle desde lo laboral, lo que refleja la carencia de acceder a un empleo cuyos ingresos le permitan el funcionamiento de vivir dignamente. Se observa aquí tanto la fragmentación del sistema educativo con circuitos diferentes según la calidad, como la insuficiencia del diseño curricular para atender los principios de equidad, sostenibilidad y posibilidades reales de vivir una vida digna.

Concebir a la educación, sesgando de la formación a la calidad, más que una necesidad se constituye en un dilema ético que los Estados juntos a los demás actores intervinientes en el proceso de la política educativa deben y tienen que resolver. Pues el actual desafío de los sistemas educativos o el más complejo, gira en torno a la calidad, variable que sin lugar a dudas influye en el desarrollo.

Resumiendo, la mediación institucional para promover capacidades y desarrollo humano desde el PROMER II en su implementación solo se hizo visible durante el proceso de enseñanza aprendizaje. Se advirtió que la formación adquirida por los estudiantes y egresados, solamente se tradujo en acciones relevantes durante el cursado del CSO y puntualmente mediante el diseño y ejecución de los PBL. Pero esas capacidades y aprendizajes se caracterizaron por ser cortoplacistas, temporales a su trayecto escolar con la finalidad de aprender para aprobar. Por lo tanto, no devino, a posteriori, ni en acciones ni en proyectos colectivos que se

hayán sostenido en el tiempo, o que hayan tendido puentes hacia al desarrollo.

Las obras de infraestructura respondieron a medias los postulados de equidad y sostenibilidad desde lo prescriptivo, pues solo se vieron beneficiados los jóvenes que habitan en la cercanía de los nuevos edificios, excluyendo a las escuelas más dispersas y en situación de deterioro.

Por lo tanto, el PROMER II muestra la insuficiencia de la política educativa para mejorar la educación rural, en términos de planeamiento y cronograma para alcanzar objetivos y propósitos ambiciosos como los diseñados por el programa en sintonía al discurso político normativo nacional. En otras palabras, las políticas de corto y mediano plazo, dejan entrever las contradicciones con la RCFE N° 128/2010 respecto a que la educación rural para lograr los objetivos de igualdad, calidad y fortalecimiento institucional debe trascender los programas y planes especiales, ya que en 7 años de duración del PROMER II no se resolvieron los problemas de la secundaria rural.

Conclusión

La perspectiva del desarrollo humano es multidimensional, al igual que las políticas públicas en la práctica, ya que se centran en una o varias de sus dimensiones. Es el caso de la educación y de las políticas educativas.

La riqueza del carácter multidimensional del desarrollo humano es su revalorización de la escuela como espacio desde el cual se pueden debatir, conceptualizar, construir en la práctica y evaluar el proceso de las acciones emanadas de los postulados del desarrollo humano para generar capacidades que contribuyan a mejorar la calidad de vida y bienestar.

Pero, si el propósito básico de la dimensión educativa del desarrollo es ampliar las opciones de las personas, desde el PROMER II como política educativa fue insuficiente en términos de formación de capacidades para el desarrollo humano. Esta insuficiencia está vinculada no sólo a los condicionamientos socioeconómicos del contexto y a los problemas del sistema educativo, sino a la ausencia de políticas de articulación por parte de los gobiernos nacional y provincial de integrar a la educación en la generación del crecimiento, bienestar y desarrollo humano, como de incorporar la participación de escuelas y docentes en la fase de diseño de políticas acordes al contexto rural. De esta manera en la

práctica cotidiana, la adecuación de los diseños curriculares sería más coherente con lo dialogado en la etapa anterior.

Construir edificios modernos, novedosos en campo abierto, colmados de libros, computadoras, salas de producción y maquinaria de primera generación es clave, pero no garantiza el ingreso, la permanencia ni la culminación de la escuela secundaria. Para mejorar los indicadores educativos y la calidad de la educación, es necesario revisar los diseños institucionales y pedagógicos de la política educativa.

Dentro de los primeros se incluye contar con un equipo técnico y de gestión preparado para debatir, diseñar y rediseñar los modelos organizaciones más propicios al contexto rural de la provincia, el acompañamiento genuino a los docentes en la lucha por sus derechos y bregar por mayor financiamiento para el sector.

Respecto a los segundos, están vinculados a responder a una demanda histórica como la formación inicial y específica de los docentes de la secundaria rural y el acceso permanente a la formación continua para profesionalizar y mejorar la enseñanza, en términos de pertinencia y calidad de los aprendizajes.

En conclusión, este artículo visibilizó que sólo desde la mediación de los docentes y desde espacios curriculares vinculados a los procesos productivos, generalmente de carácter agropecuario, el intento, aunque de carácter cortoplacista en línea con la duración del programa, de desarrollar capacidades individuales y colectivas en sintonía con el desarrollo humano.

Mientras la política educativa rural no se constituya en una política de Estado superadora de programas de corto y mediano plazo como PROMER II y no se articule con políticas integrales de desarrollo humano, no podrá por sí sola generar e instalar capacidades para contribuir a la calidad de vida y bienestar en la ruralidad con sostenibilidad.

Bibliografía

Acosta, Felicitas. (2011). Escuela secundaria y sistemas educativos modernos: análisis histórico comparado de la dinámica de configuración y expansión en países centrales y en la Argentina. En Revista HISTEDBR On-line, Campinas N° 42, junio 2011, p. 3-13.

- Cappellacci, Inés y Ginocchio María. (2009). La Educación Secundaria Rural en la actualidad. En Boletín Temas de Educación N° 7 - DiNIECE - ME, noviembre-diciembre 2009, p. 21.
- Ley Federal de Educación N° 24.195 (1993)
- Ley Nacional De Educación N° 26.206 (2006)
- Ley Provincial de Educación N° 6.876 (2007)
- London Silvia y Formichella María. (2006). El concepto de desarrollo de Sen y su vinculación con la Educación. En Economía y Sociedad, N° 17, Vol. XI, enero-junio 2006, pp. 17-32.
- Luci, Florencia. (2003). Informe jurisdiccional N° 13 sobre Santiago del Estero. En Proyecto CIPPEC “Las provincias educativas”. Estudio comparado sobre el estado, el poder y la educación en las 24 jurisdicciones argentinas.
- Manual Operativo PROMER II (2022). Segundo Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER II). Convenio de Préstamo BIRF N° 8452-AR, p. 9-21.
- Panorama de la Educación Rural en Argentina (2015). En Boletín Temas de Educación N° 12 –DiNIECE– ME, octubre 2015, p. 22-42.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1990). Informe sobre desarrollo humano 2010.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Argentina (2017). Información para el desarrollo sostenible: Argentina y la Agenda 2030. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2017, p 13-17.
- Reglamento General de Educación Secundaria Con Circuitos de Itinerancia en Contextos Rurales (2010).
- Resolución N° 128 del Consejo Federal De Educación de la Nación (2010).
- Robeyns, Ingrid. (2005). The capability Approach: A theoretical survey. Journal of human development, N° 1, Vol. 6.
- Sen, Amartya. (1993). Capability and Well-being. En Nussbaum M. y Sen A. (2002). La calidad de vida. Tercera reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica.
- Sen, Amartya. (1999). Capacidad y bienestar. Editorial FCE, México.
- UNICEF (2020). Educación Secundaria en el Ámbito Rural en Argentina. Escuelas, Matrículas, Trayectorias escolares y Aprendizajes. Serie Generación Única. Buenos Aires.

- UNICEF-FLACSO (2020). Mapa de la educación secundaria rural en la Argentina: Modelos institucionales y desafíos. Serie Generación Única. Buenos Aires.
- Veleda Cecilia, Rivas Axel y Mezzadra Florencia. (2011). La construcción de la justicia educativa. Criterios de redistribución y reconocimiento para la educación argentina, CIPPEC-UNICEF-Embajada de Finlandia, Buenos Aires.

Tendencia en la productividad y progreso técnico en el sector agroganadero de Santiago del Estero*

Rita Gabriela, SALVATIERRA *

Resumen

El presente es un estrato de algunos resultados arribados en la tesis doctoral del autor la cual se enmarco en el proyecto de investigación *Dinámica del desarrollo económico. Crecimiento, cambio estructural y empleo en Santiago del Estero (Código 23D/210)* radicado en el Centro de Estudio de Demografía y Población. En este escrito se presenta una fotografía de la estructura de producción del sector agrogandero de Santiago del Estero durante la primera década del siglo XXI, ilustrando que la dinámica del nivel del producto, empleo y productividad que ponen de manifiesto un sector con visos de heterogeneidad y brechas que expresan las desigualdades en el acceso al progreso técnico observados en los cambios de la productividad media del trabajo según la existencia de transferencia de recursos (mano de obra) a otras actividades de distinta productividad y la incorporación de progreso técnico (tecnología) en las actividades de producción.

Palabras claves: Empleo, Productividad, Progreso Técnico, Sector Agroganadero

Consideraciones iniciales

En las últimas décadas, especialmente finalizada la convertibilidad, el sector agroganadero nacional recobró el dinamismo en el marco de un

* Artículo resultado del proyecto “Estructura social y económica, transformación y desigualdad en regiones subcapitalizadas de la periferia. El caso de Santiago del Estero, Argentina, 1970-2020” perteneciente al CEDEP (UNSE)

* Doctora en Ciencias Sociales. Investigadora del Centro de Estudios de Demografía y Población (CEDEP) y del Instituto Tecnológico de la Madera (ITM), Universidad Nacional de Santiago del Estero (UNSE), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). rita.g.salvatierra@gmail.com

contexto favorable, precios internacionales en alza con una lógica de producción basada en la fuerte implementación de innovaciones y tecnologías, determinando un patrón de especialización orientado a responder a los mercados internacionales. Santiago del Estero, durante 2002 a 2010, se pliega a la dinámica nacional. La notable inserción de este territorio a la evolución del sector agroganadero a nivel nacional estuvo sujeta a la estructura de los precios de los productos, la demanda del mercado externo y el tipo de cambio beneficiaron las rentabilidades y los márgenes brutos de producción traccionando a la revalorización de la tierra, hecho que causó que los cultivos se expandieran hacia las regiones consideradas marginales para las actividades de exportación.

En un contexto económicamente favorable para las actividades del sector, especialmente para los cultivos, Santiago del Estero sufre transformaciones estructurales principios de la posdevaluación, marcando un hito de cambios morfológicos en el sector provincial, de inicial evidencia en el crecimiento relativo del sector dentro de la economía santiagueña que pasó de una participación de 2.77% en 2000 a un 26.55% en 2010 dentro del Producto Bruto Geográfico (PBG) provincial. No cabe duda de que la dinámica de la demanda externa ha caracterizado el comportamiento de este sector ampliando su producción hacia estos mercados. A esto se suma, la matriz exportadora tendiente a la reprimarización gravitó sobre las actividades agrícolas, donde solo un grupo de cultivos seleccionados elevó su nivel de producción.

Sobre este escenario, el sector evidenció durante la primera década del siglo XXI la existencia de notables cambios en la estructura de producción bajo el patrón de especialización e inserción del progreso técnico asociado a los negocios agroganaderos. La introducción del progreso técnico se dio de forma desigual, ensanchando las brechas internas y asimetrías cristalizadas en las diferencias de tecnologías y técnicas utilizadas según rama de producción y actividad. En otras palabras, la difusión parcial y selectiva del progreso técnico ha llevado a nuevas modalidades de concentración ubicadas en actividades vinculadas directa o indirectamente a satisfacer la demanda internacional acompañada por la variación de los precios relativos. Así, la incorporación de modernos insumos y nuevas técnicas de producción constituyen un importante elemento para la dinámica de la productividad.

La inserción del progreso técnico o tecnologías evidencian notables desigualdades dentro del sector. Estas se asientan sobre concentración de la tierra lo cual refleja como resultado una compleja trama socio-

productiva en la que coexisten diversos agentes con diversas formas de producción en su interior. Entre estos existen quiebres o discontinuidades según los usos de las tecnologías, la utilización del suelo, los niveles de producción, la productividad e inserción al proceso productivo, en un sector que avanza sobre la inequidad distributiva y que favorece a las penetraciones tecnológicas de capitales que modifican el funcionamiento tradicional de la organización productiva.

Desde una mirada estrictamente estructural, la heterogeneidad se refleja en las notorias diferencias de productividad laboral entre los sectores que la componen y al interior de cada uno de ellos. Estos niveles de productividad se identifican por tres estratos: un estrato tradicional cuya productividad e ingresos es ínfimo particularizado por una oferta abundante de mano de obra; un estrato moderno de baja generación de mano de obra, elevada productividad y caracterizado por una organización en la producción con notorios vínculos con el progreso técnico; y un estrato intermedio que corresponde a actividades que generan un notable aporte a la productividad del sector, posee un fracción notable de mano de obra, y su productividad similar o este encuentra levemente por debajo del promedio de productividad de la mano de obra del sector. A esto, se denomina heterogeneidad estructural.

A continuación, se presenta un breve desarrollo de los resultados obtenidos. Para arribar a ello, se expone previamente la dinámica de la estructura del empleo y la productividad media de la mano de obra del sector agroganadero de Santiago del Estero para luego centrarse en la transferencia de recursos (mano de obra) e incorporación de progreso técnico por actividades más sobresalientes que componen al sector, posibilitando visibilizar la tendencia hacia la heterogeneidad de la estructura productiva del sector durante la primera década del siglo XXI.

Estructura del empleo en el sector agroganadero de Santiago del Estero

El sector agroganadero provincial entre 1993 a 2010 evidencio un crecimiento del 61% de mano de obra ocupada durante la etapa de convertibilidad (1993-2001) con un incremento del 36% de fuerza de trabajo acompañado por una tasa anual acumulada de crecimiento (TAAC) de 4%. En relación con los subsectores, se desataca que la ganadería a lo largo 1993 a 2010 absorbió más del 65% del personal ocupado del todo el sector, a excepción de los años de 1995 a 1997 que

registro una disminución relativa de mano de obra, mientras que el subsector agrícola-en estos tres años-presento bruscos aumentos relativos en la absorción del mano de obra del sector. Durante el periodo de la posconvertibilidad, se advierte una tendencia de este sector hacia la disminución de participación del empleo registrando una variación de 19% junto a una TAAC del 2%. Así, en la etapa del período 2001 -2010, el sector agropecuario provincial expulsa mano de obra reduciendo su participación en el empleo.

La dinámica que el empleo adquiere en el sector agropecuario provincial durante el período de estudio responde a los cambios en la estructura de cada rama de actividad que integran el sector. La expulsión de fuerza de trabajo característica de la etapa de posconvertibilidad puede ser explicada por la merma del personal ocupado en las ramas de producción ganaderas que registra una disminución punta a punta de 92% con una brusca caída participativa a partir del 2008. De igual manera, las actividades de cría presentan un tenue crecimiento (15%), que, si bien continúa siendo la rama de actividad con mayor peso participativo de mano de obra del sector desde 1993 a 2010, lo hace sobre la actividad caprina la cuál concentra más del 50% de fuerza de trabajo dentro de la rama de actividades de cría. Así, la dinámica de la estructura del empleo en las ramas de producción de las actividades ganaderas revela la imposibilidad de este subsector para continuar fortaleciendo vínculos entre las actividades netamente ganaderas y las actividades manufactureras producidas en torno a la producción de materia prima; sumado, la actividad de cría caprina se asocia a pequeñas explotaciones agropecuarias donde la informalidad laboral es una particularidad prevalente.

Desde una mirada subsectorial, en términos relativos la agricultura presenta una participación del empleo inferior al del período de convertibilidad e incluso la ganadería continúa siendo el subsector con mayor peso porcentual de mano de obra del sector. No obstante, durante este periodo, el subsector agrícola muestra un crecimiento del 123%-pasando de 6.393 trabajadores en 2001 a 14.252 en 2010-con un ritmo de crecimiento anual de la TAAC del 9%, mientras que el subsector ganadero entre estos años crece un 3% a una tasa anual negativa del 3%. Estos datos revelan que la posconvertibilidad constituye un momento de impacto claramente favorable para el subsector agrícola no solo económico, sino que en materia de empleo en detrimento del subsector ganadero.

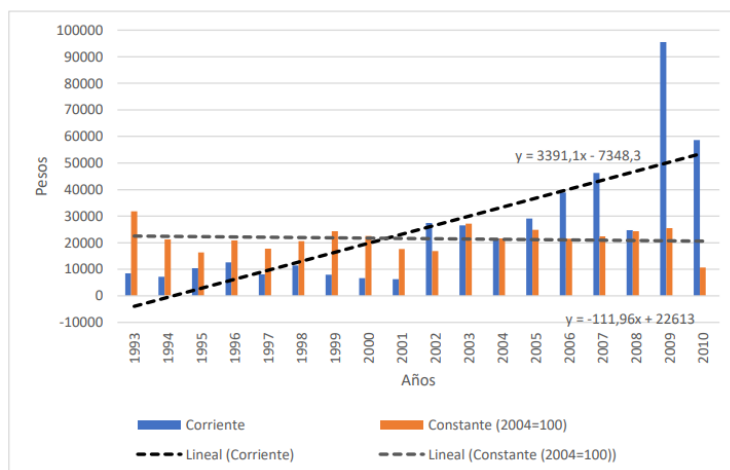
Al interior de la estructura del empleo del subsector agrícola las ramas de cereales y oleaginosas muestran que durante los años de 1993 a 2010 el peso relativo de mano de obra se presenta en aumento, a pesar de ello, ambas ramas en el período de posconvertibilidad exponen una disminución en su crecimiento-en materia de personal ocupado-respecto a etapa de convertibilidad (cereales 229% en convertibilidad vs. 171% en posconvertibilidad y oleaginosas 412 % vs. 90% respectivamente períodos). Por el contrario, las ramas forrajeras y cultivo industrial evidencian un extraordinario crecimiento de fuerza de trabajo entre 2001 a 2010, pero con menores pesos relativos.

En relación con la dinámica de la estructura del empleo en el subsector agrícola, autores como Benencia & Quaranta (2006) y Neiman (2012) exponen que resultado de la implementación de tecnologías para la producción agrícola se ha producido la caída del empleo dentro del subsector. En oposición, Trigo & Cap (2006) sostienen que la implementación del paquete tecnológico y el desarrollo técnico e innovativo implicó un incremento de los puestos de trabajo. En relación con lo expuesto por Trigo & Cap, los datos de la estructura del empleo del subsector agrícola ponen de manifiesto una movilidad de la mano de obra desde las ramas de menor intensidad en progreso técnico hacia aquellas que durante los primeros años de la etapa de posconvertibilidad se presentan dinámicas en relación con la especialización de la producción. Así, por ejemplo, dentro de la rama de oleaginosas la soja entre 1993 a 2001 en promedio representó el 6% del total de trabajadores del sector mientras que a lo largo de 2001 a 2010 el promedio fue del 15% siendo la actividad agrícola que mayor cantidad de trabajadores concentra (tanto en términos absolutos como relativos). A pesar de ello, los oscilantes pesos participativos entre 2001 a 2010, están vinculados a las repentinas expulsiones de mano de obra por las elevadas rotaciones de capitales (Silveti, 2019). Así, la estructura del empleo del sector agroganadero provincial en la etapa de estudio exhibe una reestructuración del destino de la mano de obra entre ramas de actividades advertido en el aumento de participación iniciando una nueva dinámica basada la apropiación y utilización del progreso tecnológico específicamente dentro en la estructura ocupacional del subsector agrícola.

Productividad del empleo en el sector

Luego de la etapa de convertibilidad, el sector agroganadero provincial registra una tendencia a la disminución de mano de obra, no obstante, presenta un crecimiento económico relativamente favorable dentro del PBG provincial. Como se muestra en el gráfico 1, la productividad media del empleo en el sector agroganadero en el período de 1993 a 2001 se presenta mayor a precios constantes que a corrientes, este comportamiento está asociado a la paridad cambiaria durante la convertibilidad. En el año 2001, la productividad del trabajador a precios corrientes evidencia una caída de 6% pasando de un valor de \$6.609 en 2000 a \$6.221, mientras que a precios constantes la productividad cae un 22% (\$ 22.499 en 2000 a \$17.640 en 2001). Para el año 2002, la productividad del sector a precios corrientes expone un extraordinario aumento de 341%, atravesando un valor de \$ 6.221 en 2001 a \$ 27.419 en 2002, a partir de este último año el crecimiento de la productividad del trabajo del sector evoluciona a precios corrientes. Si bien, a precios constantes en el año 2003 se exhibe una recuperación de la productividad, esta presenta un estancamiento con tendencia a la baja. Como se muestra en la ecuación de la línea de tendencia las diferencias son sustanciales entre la productividad a precios corrientes y constantes, la tendencia de crecimiento anual a precios corrientes es de \$3.391,1 partiendo de \$ 7.348,3 mientras que a precios constantes si bien la productividad parte de \$22.631 presenta una tendencia negativa de \$111,96, datos que permite arribar a la conclusión que la productividad media del trabajo en el sector, durante la primera década del siglo XXI responde al contexto económico favorable para los commodities durante la etapa de posconvertibilidad.

Gráfico 1: Santiago del Estero. Dinámica de la productividad media del empleo en el sector agroganadero a precios corrientes y constante (2004=100). Periodo 1993-2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Informe de PBG 2008/2012, CFI (2013).

En el período bajo 2001 -2010 el sector experimentó un vertiginoso crecimiento punta a punta de productividad del empleo de 842% a una TAAC de 28 %. Este incremento, responde a la mejora en los términos de intercambio, pero, fundamentalmente a la megadevaluación de diciembre de 2001 y enero de 2002, que produjo una fuerte reestructuración de precio a favor del sector agroganadero, así mientras los precios de los servicios caían, el sector primario experimentó un salto del 202% en Santiago del Estero en 2002.

Al interior del sector, a precios corrientes, entre el 2001 a 2010 las ramas con mayor crecimiento de productividad fueron la cerealera (1.755%), cría de ganado (815%) y oleaginosa (718%), siendo estas ramas las que posibilitaron el crecimiento punta a punta a precios corrientes del sector. Por su parte, la rama de cultivo industrial y forrajes se estacan representado el 311% y 269% respectivamente, situación que indicaría una leve merma de la brecha de productividad dentro del sector y respecto a las demás ramas. La dinámica evolutiva de la productividad por ramas, se explica por el hecho que la productividad media laboral tiende a ser más elevada en las actividades que cuentan con mayor peso

relativo de negocios agropecuarios los cuales se beneficiaron con la demanda internacional, los precios y el tipo de cambio. Así, estas ramas generalmente se caracterizan por el uso de maquinarias e insumos biotecnológicos, y una mayor utilización de mano de obra.

A precios constantes en el sector se evidencia que la productividad media del empleo presenta un comportamiento oscilante con tendencia a la baja. Sin embargo, para 2001 a 2010 las variaciones (negativas) son menores en lo que respecta a la etapa de 1993 y 2001. Esto se explica porque en el último período mencionado la productividad del sector parte \$ 24.517 con una tendencial anual negativa de \$617,53, mientras que durante 2001 a 2010 la productividad parte de \$21.853 (\$2.661 por debajo de período anterior) y el sector presenta un decrecimiento anual de la productividad 6 veces menor (\$ 106,61) que en 1993 a 2001.

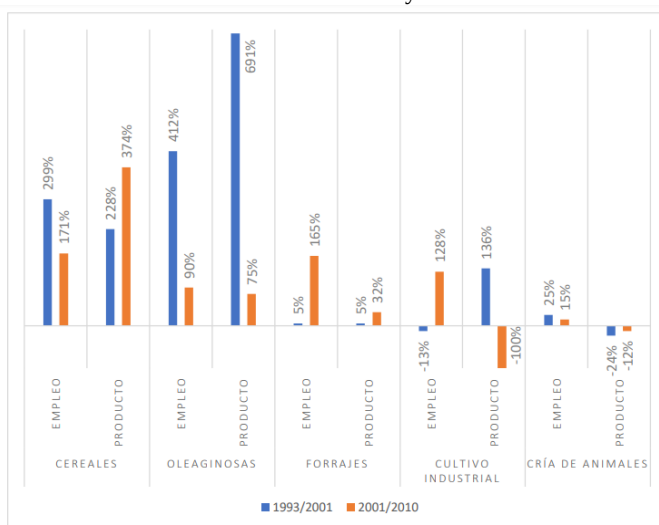
Sumado, durante el tiempo en estudio (2001/2010), el sector luego de la notable caída de la productividad en 2002 (\$ 16.195) en el año 2003 experimenta una variación del 160% respecto al año anterior, continuando hasta el 2009 con un mejor comportamiento caracterizado por las variaciones anuales positivas, con excepción de 2004, 2006 y 2010, donde en este último la productividad por trabajador cae estrepitosamente a \$ 10.675.

Sin lugar a duda, la productividad de la fuerza de trabajo del sector a precios constantes se caracteriza por el decrecimiento y estancamiento de la productividad que rondan para ambos periodos en un promedio aproximado (más o menos) de \$ 20.300. Al interior del sector, para ambos períodos las ramas productivas también presentan un estancamiento de la productividad de trabajo evidenciado y manteniendo las brechas de productividades sin modificaciones en los segmentos según productividad.

Si se entiende que la productividad laboral es un indicador parcial del crecimiento del producto, y debido al reconocimiento del hecho que el principal componente dentro de los factores de producción del sector es la fuerza de trabajo- el cual durante 2001 a 2010 tuvo un incremento de 14 puntos porcentuales respecto a 1993/2001-, se hace preciso explicar las diferencias de productividad en relación con empleo y producto. En el gráfico 2 se advierte que las ramas que experimentaron un crecimiento en el empleo de 1993 a 2001 presentan entre estos años una variación del producto por debajo del empleo que la del producto, mientras que las ramas de oleaginosas y cultivo industrial exponen una relación inversa una menor variación del empleo que del producto. Durante 2001/2010, a

excepción de la rama cerealera, las demás exhiben un decrecimiento en la productividad de la fuerza de trabajo y el producto (negativo o positivo) se encuentra siempre por debajo de la variación del empleo.

Gráfico 2: Santiago del Estero. Variación del producto y el empleo por ramas de actividades. Periodos 1993-2001 y 2001-2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Informe de PBG 2008/2012, CFI (2013).

De esta manera, las ramas que crecen en producto, pero no en empleo y las que los hacen en empleo, pero no en producto reflejan: por un lado, la falta de factores productivos (tierra, trabajo y capital) o correcta combinación de estos que permitan aprovechar la abundancia relativa de la fuerza de trabajo. Por el otro lado, se subraya la debilidad de algunas ramas para generar empleos de mayor productividad sobre todo si se tiene presente que una importante franja de trabajadores se ubica en ramas de baja productividad. Así, la polarización entre ramas de actividades (alta, media y baja productividad del empleo) se explica, no solo por la dinámica de la estructura del empleo, sino, que viene acompañada por la inserción del progreso técnico y modernización en las formas de producción conjuntamente con el avance de la frontera

agroganadera, que en medida traccionan para que la fuerza de trabajo incremente su productividad.

Al respecto de la productividad del empleo y la inserción del progreso técnico cabe considerar que el crecimiento de la productividad estaría vinculado al avance del progreso técnico, dado que la fuerza de trabajo se mantuvo sin grandes oscilaciones, en tal situación se puede atribuir que la modernización contribuyó a la productividad de la fuerza de trabajo. El común denominador de esta situación, ha sido el incremento de la fuerza de trabajo reubicada en actividades donde la modernización se ha extendido con limitaciones ya sea porque los capitales han preferido ubicarse en actividades de elevada demanda respaldadas por los precios, y/o porque, el progreso técnico no ha sido el suficiente para abarcar la plaza de mano obra en estas actividades limitando la potencial combinación entre los factores. Cualquiera sea el caso, estas actividades se caracterizan por una productividad del trabajo de bajo rendimiento y una gran oferta de mano de obra que recomponen la estructura del empleo hacia formas de producción más precarias.

Cambios en el producto y en la productividad del valor agregado por trabajador

En la tabla 1, se observa que el sector para los años seleccionados mostró un comportamiento positivo en su crecimiento, desatándose el subsector agrícola. Entre 1993 a 2001, el producto del sector expone un crecimiento anual de 10%, sin embargo en promedio, el producto del sector fue de 363 millones de pesos, situación similar se observa en los subsectores y ramas de actividades. En contraposición, entre 2001 a 2010, la tasa de crecimiento anual fue menor respecto al período anterior (8%), mientras que en promedio el producto se ubica por encima de 1993-2001.

Tabla 1: Santiago del Estero. Producto del sector agroganadero en millones de pesos constantes (2004=100). Años 1993,2001 y 2010

	Años	Sector	Subsector Ganadero (*)	Subsector Agrícola	Ramas de Subsector Agrícola			
					Cereales	Oleaginosas	Forrajes	Cultivo Industrial
Producto	1993	221	128	94	13	27	25	30
	2001	465	110	355	44	215	26	70
	2010	897	101	795	207	375	34	180
TAAC	01/93	10%	-2%	18%	17%	30%	1%	11%
	10/01	8%	-1%	9%	19%	6%	3%	11%
Producto promediado	93-01	363	40	241	14	37	8	114
	01-10	550	48	408	29	124	10	73

(*) El subsector ganadero a su vez comprender la rama de cría de ganado

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Informe de PBG 2008/2012, CFI (2013).

La dinámica del producto según período se encuentra impactada por la apertura que experimento la provincia en relación con los enclaves productivos vinculados a las demandas traccionadas por el mercado externo, acompañadas por los precios, que hicieron, que algunos productos fueran más rentables de que otros. Obsérvese, que el mayor desempeño positivo en crecimiento anual y producto promediado, entre 1993 a 2001, se centró en las ramas (cría de ganado, oleaginosas y cultivo industrial) orientadas al mercado interno, en tanto, para 2001 a 2010, solo las ramas-que a su interior-tienen actividades relacionadas con los negocios agroganaderos han incrementado su producción, como ser el caso, de la rama cerealera que duplico su producto y la de oleaginosas que triplico su producto, pasando de un promedio de producto de 14 millones de pesos (1993-2001) a 29 millones (2001-2010) y 37 millones a 124 millones, respetivamente.

Así, en esta última etapa se particulariza por la notable polarización de las ramas productivas del sector, observada en la diferenciación promedio del producto donde las actividades orientadas a los enclaves empresariales incrementan su producto, agravando la marginación de aquellas ramas relacionadas con el mercado interno y local.

La expansión del producto en ciertas ramas y actividades supone un aumento del empleo productivo. Para poder comprender, la dinámica de productividad según factor intrínseco y estructural, es conveniente antes centrarnos en la productividad laboral medida en términos de valor agregado por fuerza de trabajo. El punto de partida es simple. Cuando en un sector coexisten ramas/actividades productivas con diferentes rentabilidades es provechoso, para incrementar la productividad mover

los factores productivos- en este caso la mano de obra-desde las ramas/ actividades menos productivas hacia las más productivas, permitiendo mejorar la productividad mediante recomposición estructural aún en ausencia de mejoras por el impacto del progreso técnico (productividad intrínseca).

La productividad laboral, medida en términos de valor agregado generado por puesto de trabajo mostró -durante los años de 1993, 2001 y 2010- un incremento en términos absolutos. Sin embargo, cuando se observa cada una de las ramas de producción que componen el sector, se hace evidente las diferencias del valor agregado por trabajador, especialmente en la rama de cría de ganado que presenta para ambos periodos crecimiento negativo, a pesar de contar con más de la mitad de fuerza de trabajo del todo el sector (tabla 2).

Tabla 2: Santiago del Estero. Valor agregado por trabajador en el sector agroganadero y ramas a precios constantes (2004=100). Años 1993,2001 y 2010

		Sector	Cría de Animales	Cereales	Oleaginosas	Forrajes	Cultivo Industrial
Años	1993	19.084	10.993	1.117	2.293	2.136	2.545
	2001	27.969	6.618	2.674	12.925	1.565	4.186
	2010	34.443	3.895	7.933	14.385	1.306	6.923
Var.	01/93	47%	-40%	139%	464%	-27%	65%
	10/01	23%	-41%	197%	11%	-17%	65%
TAAC	01/93	5%	-6%	12%	24%	-4%	6%
	10/01	2%	-6%	13%	1%	-2%	6%
Promedio productividad	93-01	16.139	9.153	672	1.197	697	4.419
	01-10	19.132	11.281	1.231	3.594	867	2.160

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Informe de PBG 2008/2012, CFI (2013).

A diferencia de la actividad ganadera, el subsector agrícola a su interior expone una interesante dinámica según los periodos de tiempos analizados. Si bien, en ambas etapas las ramas productivas – a excepción de la forrajera presentan un crecimiento positivo, se observa diferencias entre las variaciones del valor agregado por trabajador durante 1993 a 2001 y 2001 a 2010.

Observe, por ejemplo, que entre 1993 a 2001 la variación del valor agregado por trabajador en la rama cerealera fue de 139% (pasando de \$1.117 de valor agregado por trabajador en 1993 a \$ 2.674 en 2001), mientras que para 2001 a 2010 su crecimiento aumentó 58 puntos porcentuales (197%) llegando a generar cada trabajador \$ 7.933. Mientras

que las oleaginosas, entre 1993 a 2001 exponen un brusco crecimiento de 464% en el valor agregado por trabajador (pasando de \$2.293 en 1993 a \$12.925 en 2001) creciendo el valor generado por trabajador un 24% anual (TAAC), para 2001 a 2010, solo representa un 11% pudiendo generar cada trabajador \$ 14.385. Si se vincula, la evolución del valor agregado por trabajador con el promedio de trabajadores de cada una de estas ramas según el periodo expuesto, se advierte que la productividad generada por cada trabajador está relacionada con la recomposición estructural al interior del subsector agrícola, donde los trabajadores poseen una leve tendencia a ubicarse en ramas de elevada productividad caracterizada por la fuerte inserción del progreso técnico.

Productividad sectorial: progreso técnico y mejora estructural

La naturaleza del sector agroganadero en su totalidad presenta particularidades. Aún más, su medición obliga a considerar indicadores distintos según se trate de cada subsector (agrícola o ganadero) permitiendo registrar procesos de cambios técnicos que transforman y redefinen las brechas de productividad tanto en las unidades productivas como en los productos. Sumado, las estadísticas de este sector dentro de la provincia, no son lo suficientemente homogéneas ni completas para utilizar el índice de productividad total de los factores (PTF) para advertir la dinámica y evolución del progreso técnico según factores utilizados en la producción. Por tanto, para analizar las contribuciones de los cambios en la productividad media laboral del sector según transformaciones y transferencias de recursos se utiliza la fórmula de Fabricant¹ (Maddison, 1952) la cual mediante los cambios en la productividad media del trabajo permite visualizar el aporte realizado por la transferencia de mano de obra desde un subsector, rama y/o actividad hacia otros (componente estructural) subsectores, ramas y actividades-en este caso dentro del sector agroganadero provincial-, y la contribución en la productividad media del trabajo en función al progreso técnico (componente intrínseco). Para su aplicación, se parte de la estructura productiva integrada por subsectores, para luego arribar a cada una de las actividades productivas

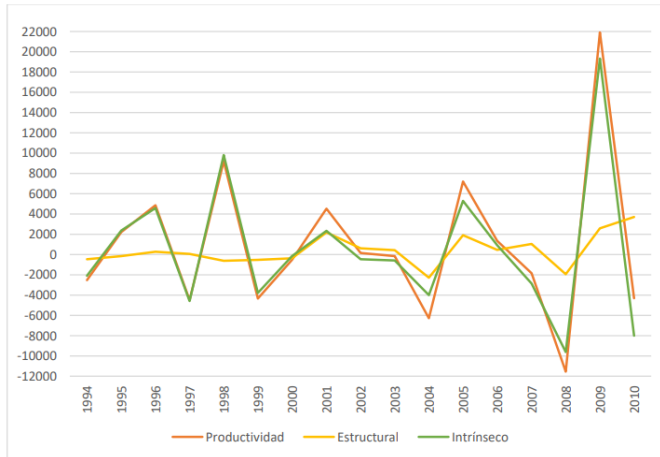
¹ $P_n - P_0 = \sum_{i=1}^n \{(P_{in} - P_{i0}) * (S_{in} - S_{i0}) / 2\} + \sum_{i=1}^n \{(S_{in} - S_{i0}) * (P_{in} - P_{i0}) / 2\}$. Donde P_n es la productividad del año n y P_0 es la productividad del año 0 (cero); P_{in} es la productividad del sector i en el año n ; P_{i0} es la productividad del sector i en el año 0 (cero); S_{in} es la cuota del empleo del sector i en el año n ; y S_{i0} es la cuota del empleo del sector i en el año 0 (cero).

del sector agroganadero; de igual forma, la utilización de este procedimiento estadístico, expone dos ventajas, la primera relacionada a los datos del PBG, y la segunda, el análisis de la productividad del factor trabajo relacionada a su mejora de productividad por efecto la incorporación del progreso técnico.

Aplicando la formula de Fabricant al sector², en el grafico 3 se puede observar el ritmo y cambio de la productividad del trabajo difieren entre períodos y actividades. El gráfico se presenta la evolución en tiempo continuo de la productividad total del sector y su descomposición en los efectos intrínseco y estructural reflejando las fluctuaciones de la productividad del sector según tendencias de los componentes. En el gráfico se muestra claramente, que la más allá de las evidentes oscilaciones la productividad del sector estuvo traccionada por el componente intrínseco. Entre 1994 a 2001, el crecimiento o contracción de la productividad responde a la implementación del progreso técnico, sin afectar o impactar de forma positiva en la productividad de la fuerza de trabajo (componente estructural), mostrándose la productividad de la mano de obra estanca e incluido con signos negativos.

² Para obtener la productividad total y su descomposición según componente se aplicó la fórmula de Fabricant a cada actividad y año, luego se realizó la sumatoria de cada resultado que arrojaban las actividades.

Gráfico 3: Santiago del Estero. Evolución de la productividad laboral y su descomposición a precios constantes (2004=100) en el Sector agroganadero. Período 1993-2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Informe de PBG 2008/2012, CFI (2013).

A partir del año 2001, se observa una recuperación y mejora de la productividad laboral, presentando una dinámica superior al de la etapa pasada. No obstante, la tendencia de la productividad del sector fue mucho menor y con notables caídas (2004 y 2009) que durante la convertibilidad. A pesar de ello, los efectos estructurales tuvieron una mejor participación manteniéndose positivos. Entre 2001 a 2010, las líneas del gráfico evidencian la existencia de un proceso de inversión y creación de capacidades productivas (puestos de trabajo productivos) en un escenario de crecimiento inestable y volátil.

En líneas generales, en el tiempo de convertibilidad, la productividad se relaciona con la racionalización productiva la cual se traduce en una reducción significativa de la absorción del trabajo, pero con una ganancia más que proporcional de la productividad intrínseca. Mientras que, en el tiempo de interés de estudio, las actividades productivas que se beneficiaron del contexto internacional favorable con la mejora de los precios relativos inicios de la década del 2000 y de las políticas económicas que estimularon la producción de estas actividades, permitieron una suerte de estrategia focalizando los capitales y progreso

técnico en una racionalización productiva que redujo los empleos en las actividades destinadas al mercado interno y local, y centró sus esfuerzos en la generación de eficiencia del patrón de producción de actividades pertenecientes a enclaves productivos respondientes a los agronegocios, confirmando una escasa presencia tanto de difusión del progreso técnico en la estructura productiva como de efectos positivos de derrame de las actividades líderes en dirección del resto del sector, propiciando la heterogeneidad.

Cambios en la productividad de las actividades más sobresalientes

Hasta el momento se ha evidenciado la existencia de las brechas productivas, identificando las diferencias de productividad promedio vinculadas al desarrollo tecnológico concentradas en actividades que mayor demanda tuvieron durante la etapa de posconvertibilidad. Sin embargo, aún queda interés por analizar el componente estructural (mano de obra) el cual incrementa su productividad acompañando al progreso técnico en la primera década del siglo XXI y siendo un factor propio del sector agroganadero santiagueño.

En la tabla 3, se muestran los factores de cálculo de los componentes intrínseco y estructural, exponiendo la información elaborada en relación de los cambios en la productividad a precios constantes, evidenciado las diferencias y promedios de la productividad y el empleo³. Observando los factores que comprenden el cálculo del componente intrínseco de cada actividad, se aprecia con mayor claridad las causas de los cambios en la productividad. El análisis permite advertir que el crecimiento de la productividad del maíz (\$54.490), es el resultado de la incorporación del progreso técnico que ha logrado impactar de forma eficiente en los puestos de trabajo potenciado la productividad de mano de obra que solo representa el 4%. Así, el componente intrínseco fruto de la incorporación del progreso técnico, permitió que esta actividad exponga el mejor comportamiento en productividad en el periodo de estudio (\$ 4.149).

³ Esta tabla muestra la descomposición de la fórmula de Fabricant donde la ecuación (P10-P01) representa la evolución de la productividad, la segunda columna el promedio de la productividad tomando el año de inicio y cierre del periodo de interés, la tercera el empleo de la participación de cada actividad en el empleo total del sector en base al primer y último año, y finalmente la columna cuatro contiene la diferencia de la participación del empleo entre 2001 a 2010.

Tabla 3: Santiago del Estero. Cambios en la productividad en las actividades del sector agroganadero a precios constantes (2004=100). Período 2001-2010

	(1) ($P_{10} - P_{01}$)	(2) ($P_{10} + P_{01}$)/2	(3) ($S_{10} + S_{01}$)/2	(4) ($S_{10} - S_{01}$)	Intrínseco (1*3)	Estructural (2*4)	Total
Bovino	-5.797	17.176	20%	-5%	-1.146	-890	-2.035
Porcino	-42	2.478	5%	-0,1%	-2	-3	-5
Caprino	-150	5.811	28%	-11%	-43	-640	-683
Maíz	54.490	67.258	4%	3%	2.290	1.860	4.149
Trigo	3.720	39.299	5%	2%	197	913	1.110
Sorgo	-69	7.214	4%	4%	-2	288	285
Soja	-5.531	71.207	18%	4%	-1.016	2.724	1.708
Girasol	-21.985	91.764	1%	-0,1%	-149	-99	-248
Pasturas	957	6.362	1%	-1%	13	-54	-40
Alfalfa	457	179.213	1%	-0,3%	3	-507	-504
algodón	5.579	43.992	12%	5%	696	2.041	2.737

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Informe de PBG 2008/2012, CFI (2013).

La actividad aldonera y triguera -respectivamente- le continúan al maíz en cuanto la mejora de productividad (primera columna) empujadas por la introducción del progreso técnico que registró una contribución de \$5.579 para el algodón y \$3.720 en el trigo, pero esta vez, el componte intrínseco fue complementado -especialmente en el cultivo del algodón- por la dotación relativa de la mano de obra. En cuanto la productividad de las pasturas y alfalfa se observa que la escasa contribución a la productividad del sector proviene casi exclusivamente de la aplicación del progreso técnico.

Continuando con la dinámica de la productividad por actividad, el cultivo de soja muestra una productividad total de \$1.708 que para inicio y cierre del período no se explica por la inserción del progreso técnico -aún más, la productividad presenta signo negativo (-\$ 5.531), sino que la productividad total se explica por el factor de ponderación (columna tres) que muestra que este cultivo contiene el mayor volumen de empleo. Esta misma situación, pero en menor proporción experimenta el cultivo de girasol.

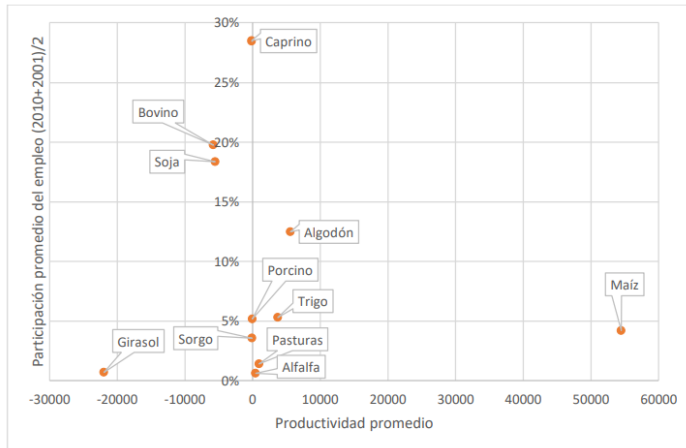
En lo que respecta al cultivo de soja, se necesario señalar que la mano de obra en esta actividad está vinculada a la expansión de la terciarización por parte de contratistas que deriva en una mayor atomización de trabajadores. Según, Villulla (2010), estas situaciones crean un efecto de “invisibilidad” sobre este sujeto social, a pesar de su importancia en el proceso productivo de la agricultura extensiva contemporánea profundizando el proceso de flexibilización de la producción agrícola.

Por último, el conjunto de la actividad ganadera se presenta rezagada, si bien, muestra un promedio de productividad positiva, esta es escasa. Sumado, las actividades de este subsector son expulsores de mano de obra (comuna tres), y se particularizan por presentar efectos negativos en la mano de obra por la incorporación del progreso técnico. Constituyéndose como actividades marginales que disminuyen el potencial de la productividad del sector en su conjunto.

Así mediante la descomposición de los elementos intrínseco y estructural se ha podido observar que las diferencias en las productividades del sector radican en la desigual distribución del progreso técnico sobre el sector, mostrando la existencia de actividades de baja productividad carentes de desarrollo técnico, actividades que lograron cerrar las brechas temporales de productividad a través del impacto positivo que generó la inserción de la modernización en la producción, y, actividades de mediana productividad donde el factor estructural o intrínseco se establecen como compensadores, uno del otro, de la productividad.

La limitada difusión del progreso técnico y los disímiles desempeños de la productividad resultan obstáculos para disminución de las brechas y el posible surgimiento de una sinergia en difusión, apropiación y adaptación de tecnología. Mientras que la actividad maicera, triguera y aldonera responden al factor de ponderación del empleo acompañado por el progreso técnico (grafico 4). Las demás actividades, se presentan limitadas a absorber trabajo y desarrollo técnico productivo (en este último componente queda eximida la soja por su elevada volatilidad de capitales).

Gráfico 4: Santiago del Estero. Componente intrínseco por actividad del sector agroganadero. Perdió 2002-2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Informe de PBG 2008/2012, CFI (2013).

Conclusiones

Durante la posconvertibilidad (2002-2010), los diferentes niveles de productividad dentro del sector se deben a la tendencia creciente de los precios relativos -medido a precios corrientes- ensanchando las brechas de productividad, beneficiando a aquellos rubros favorecidos por la demanda y tipo de cambio. A precios constantes la productividad del sector en su conjunto se encuentra traccionada por las actividades agrícolas relacionadas a los negocios agrícolas.

En el período de estudio, los datos evidencian un cambio en la estructura de producción vinculada a la recomposición estructural (aumento de fuerza de trabajo en las actividades de mayor productividad) y acompañada por el beneficioso impacto del progreso técnico (componente intrínseco). Esta recomposición estructural e inserción del progreso técnico ha profundizado la heterogeneidad (diferencias de productividad entre actividades) marcando sustancialmente las diferencias entre los rubros de producción según demanda del mercado vinculados a los negocios agroganaderos. Así, por ejemplo, el maíz para 2001 a 2010 es la actividad que mayor productividad representa y la que mayor peso

relativo registra en la productividad total del sector, contrario a la actividad caprina (destinada al mercado interno) que no solo contribuye de forma negativa a la productividad total del sector, sino que al igual que todas las actividades que integran el subsector ganadero se presentan marginales.

En líneas generales las productividades generadas por los movimientos del componente estructural (mano de obra) desde los rubros de baja productividad hacia los de mayor productividad -como ser por ejemplo el caso de del maíz o la soja- se debe principalmente a las migraciones de la fuerza de trabajo, a pesar de ello, estos movimientos entre 2001 a 2010 se caracterizan por su volatilidad constituyéndose como elemento complementario del progreso técnico que colaboran con la expansión de la producción del sector.

La dinámica de los componentes estructural (mano de obra) e intrínseco (progreso técnico), permiten mostrar la heterogeneidad de la productividad entre las actividades observándose tres segmentos en torno al desempeño de la productividad de los trabajadores (tabla 4). Un segmento moderno integrado por los cultivos de maíz y algodón los cuales superan en conjunto la productividad media del sector (\$6.886) destacándose el maíz. Un segmento intermedio compuesto por los cultivos de soja y trigo que; y el segmento tradicional comprendido por el resto de las actividades las cuales a lo largo de la serie de años son las más bajas y exponen una productividad negativa traccionada por la actividad bovina la cual representa el 31% de la merma de la productividad del sector.

Tabla 4: Santiago del Estero. Sector agroganadero, segmentos de la estructura de producción según componentes estructural e intrínseco

Segmentos /actividad	Absolutos (*)			Relativos			Trabajadores	
	Total	Estructural	Intrínseco	Total	Estructural	Intrínseco	Dinámica (%)	Participación (%)
	6474	5633	841	100%	87%	13%		
Bovino	-2035	-890	-1146	-31%	-14%	-18%	-5%	20%
Porcino	-5	-3	-2	0%	0%	0%	0%	5%
Caprino	-683	-640	-43	-11%	-10%	-1%	-11%	28%
Girasol	-248	-99	-149	-4%	-2%	-2%	0%	1%
Pasturas	-40	-54	13	-1%	-1%	0%	-1%	1%
Alfalfa	-504	-507	3	-8%	-8%	0%	0%	1%
Sorgo	285	288	-2	4%	4%	0%	4%	4%
Subtotal	-3230	-2	-1326	-51%	-31%	-21%	-13%	60%
Trigo	1110	913	197	17%	14%	3%	2%	5%
Soja	1708	2724	-1016	26%	42%	-16%	4%	18%
Subtotal	2818	3637	-819	43%	56%	-13%	6%	23%
Maíz	4149	1860	2290	64%	29%	35%	3%	4%
Algodón	2737	2041	696	42%	32%	11%	5%	12%
Subtotal	6886	3901	2986	106%	61%	46%	8%	16%

(*) A precio constante (2004=100)

Fuente: Elaboración propia

La segunda evidencia de la heterogeneidad en la estructura productiva del sector está relacionada con el cambio tecnológico y la contribución a la productividad del trabajo induciendo parcialmente al ahorro de mano de obra (tabla 4). Respecto al aporte del empleo en la productividad la fuerza de trabajo representa el 87% (\$5.633) del total de la productividad mientras que el resto le corresponde al progreso técnico. Hecho que confirma el atraso del sector en materia de desarrollo tecnológico en tanto es una periferia de los negocios agrícolas, y la aplicación de la modernización en las producciones es volátil y centrada en capitales foráneos.

En relación al comportamiento de los segmentos o estratos, resultan más claro sus aportes y contribuciones desde los términos relativos (tercera columna principal de la tabla X.1). En cuanto al cambio estructural (absorción o expulsión de fuerza de trabajo) en el segmento de baja productividad o tradicional del sector, la productividad de la mano de obra presenta una disminución relativa (- 31%) de la productividad total del sector mostrando una pérdida de 13% de la mano de obra; a esto se suma el negativo dinamismo (-21%) del componente intrínseco (progreso técnico).

En contraposición, el segmento moderno refleja un sustancial aporte a la productividad total del 46% proveniente del cambio tecnológico (componente intrínseco) generando un estímulo en la fuerza de trabajo (componente estructural). Este estrato intermedio, la mano de obra aportó el 56% de la productividad del sector, pero expone una contribución del progreso técnico negativa (-13%), si bien, los datos presentan un resumen promedio del comportamiento de la productividad según componente (estructural e intrínseco) es importante hacer mención que este comportamiento negativo no representa la ausencia del cambio tecnológico en este segmento, muy por el contrario representa la volatilidad del capital y modernización que ha caracterizado al cultivo de soja.

Por último, el tercer aspecto que evidencia los rasgos de heterogeneidad en la estructura del sector, refiere al peso porcentual de la mano de obra. El segmento de menor productividad ha contenido al 60% de trabajadores de todo el sector destacándose dentro de este segmento la actividad caprina con un 28% de fuertes lazos con la agricultura familiar y familias campesinas, la actividad bovina con 20% particularizada en la provincia por explotaciones medianas y pequeñas donde aún prevalece la organización de tipo familiar, y el resto de las actividades agrícolas que tienen como principal destino la alimentación del ganado mayor. Por su parte, los estratos moderno e intermedio representan el 16% y 23% respectivamente del empleo en el sector, evidenciado el insuficiente dinamismo en materia de generación de puestos de trabajos estables resultado de la temporalidad según la dinámica del mercado.

Estos hallazgos confirman que el sector durante la etapa en estudio devela una estructura de producción con notables tendencias a la profundización de la heterogeneidad, siendo la continuidad de una estructura de producción rezagada. Los cambios registrados en la productividad laboral no han sido del todo favorables, dado que la movilidad de la fuerza de trabajo se ha trasladado eventualmente hacia actividades donde los capitales y la inversión en el proceso de producción se presentan volátiles sujetos a la demanda y los precios. De igual manera, la elevada participación de la fuerza de trabajo en las actividades que componen el segmento de baja productividad dan cuenta, por un lado, del rezago tecnológico del sector que a su vez fortalece la desigualdad de la difusión del progreso técnico en todo el aparato productivo; y por el otro, pone en evidencia que la políticas y proyectos productivos de la provincia destinados al sector no ha tendido a aprovechar el embrión del

crecimiento económico del sector iniciado en 2003 para generar puestos de trabajo de mayor productividad y valor agregado obstaculizando la descompresión de la fuerza de trabajo en el sector.

La heterogeneidad en la estructura productiva ha mostrado la insuficiente dinámica del sector para absorber la mano de obra disponible y en consecuencia gran parte de la fuerza de trabajo se ha ubicado en actividades de baja productividad. Sumado, es de esperar que un sector dependiente de los mercados, los precios, las demandas y que no posee en su estructura productiva ventajas comparativas, incrementa la desigualdad de la generación y distribución del ingreso dado que los recursos de producción se han concentrado en pocos agentes productivos.

Bibliografía

- Benencia, R. & Quaranta, G. (2006). Mercados de trabajo y relaciones sociales: la conformación de trabajadores agrícolas vulnerables. *Sociología del Trabajo*, N°58, pp.83 -113.
- Consejo Federal de Inversiones (Primer, Segundo y Tercer Informe 2013). Producto Bruto Provincial de la Provincia de Santiago del Estero: 2008/2012
- Neiman, G.S. (2012). Acerca de la estructura y condiciones del empleo en el sector agropecuario. *Voces en el Fenix*, Vol.12, N°3, pp.30-35.
- Silveti, J.L. (2019). *Crecimiento, cambio estructural y desigualdad. Santiago del estero, 1994-2007* (Tesis Doctoral). Universidad Nacional de Tucumán, San Miguel de Tucumán, Argentina.
- Trigo, E. & Cap, E. (2006). *Diez años de cultivos genéticamente modificados en la agricultura argentina*. Consejo Argentino para la Información y el Desarrollo de la Biotecnología. Recuperado en: https://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp diez_anos_cultivos_gm_argentina.pdf



ISBN 978-987-8922-31-7

