

## SESIONES ORDINARIAS

2005

## ORDEN DEL DIA N° 2639

COMISIONES DE POBLACION Y DESARROLLO HUMANO,  
DE ECONOMIAS Y DESARROLLO REGIONAL  
Y DE AGRICULTURA Y GANADERIA

Impreso el día de 28 junio de 2005

Término del artículo 113: 7 de julio de 2005

SUMARIO: **Programa** Nacional de Estímulo al Desarrollo Humano Integral de las Zonas Áridas y Semiáridas de la República Argentina. Implementación. **Doga**. (7.389-D.-2004.)

**Dictamen de las comisiones***Honorable Cámara:*

Las comisiones de Población y Desarrollo Humano, de Economías y Desarrollo Regional y de Agricultura y Ganadería han considerado el proyecto de ley de la señora diputada Doga por el que se diseña e implementa el Programa Nacional de Estímulo al Desarrollo Humano Integral de las Zonas Áridas y Semiáridas de la República Argentina; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su sanción.

Sala de las comisiones, 16 de junio de 2005.

*María E. Barbagelata. – Adrián Menem. – María del Carmen Alarcón. – Cristian A. Ritondo. – Guillermo E. Alchouron. – María L. Monteagudo. – Héctor R. Daza. – Liliana A. Bayonzo. – Ana E. Richter. – Margarita R. Stolbizer. – Julio C. Martínez. – Claudio J. Poggi. – Gumersindo F. Alonso. – Santiago Ferrigno. – José R. Mongeló. – Carlos R. Brown. – Guillermo M. Cantini. – Carlos A. Caserio. – Juan C. Correa. – Alberto A. Coto. – Zulema B. Daher. – Oscar J. Di Landro. – Susana Díaz. – María N. Doga. – Liliana B. Fellner. – Gustavo E. Ferri. – Irma A. Foresi. – Susana R. García. – Juan C. Godoy. – Julio C. Humada. – Margarita O. Jarque. – Antonio Lovaglio Saravia. – Hugo Martini. – Raúl G. Merino. – Norma R. Pilati. – Humberto J. Roggero. – Mirta E. Rubini. – Aníbal J. Stella. – Rosa E. Tulio.*

En disidencia parcial:

*Griselda N. Herrera.*

## PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

Artículo 1° – Diseñese e implementese el Programa Nacional de Estímulo al Desarrollo Humano Integral de las Zonas Áridas y Semiáridas de la República Argentina, con el fin de articular los recursos humanos, materiales y financieros que implementados desde distintas dependencias de la administración tienen como objetivo básico estimular el desarrollo social y económico sostenible de esas zonas del país.

Art. 2° – A los efectos de la presente ley se entiende por “zonas áridas y semiáridas” a aquellos espacios del territorio nacional cuya configuración agroecológica impide la práctica de la agricultura de secano, a la vez que su dotación de recursos hídricos, tanto superficiales como subterráneos, constituye un factor limitante para el normal desenvolvimiento de las actividades productivas de cualquier índole y el asentamiento humano.

Art. 3° – Será función inicial del presente programa diseñar e implementar un relevamiento diagnóstico de aquellas áreas del país que puedan ser incluidas en la categoría definida en el artículo 2° de la presente ley.

Art. 4° – Serán acciones prioritarias a desarrollar por el programa:

- a) Efectuar investigaciones específicas sobre la realidad ambiental, social y económica de las áreas áridas y semiáridas del país;
- b) Diseñar y ejecutar proyectos orientados por el objetivo del programa y financiados a través de la articulación de recursos prevista por la presente ley;
- c) Canalizar recursos ad hoc, de fuentes diversas, destinados a la promoción del desarrollo económico y social sostenible de áreas áridas y semiáridas; y

d) Impulsar, en coordinación con los organismos financieros correspondientes, acciones de estímulo crediticio para el desenvolvimiento económico y social de las zonas objeto del programa.

Art. 5° – El presente programa será ejecutado desde la correspondiente dependencia del Ministerio del Interior de la Nación, en interacción permanente con los estados provinciales y con las otras dependencias del Ejecutivo nacional con injerencia sobre el desenvolvimiento económico y social de las zonas áridas y semiáridas del país.

Art. 6° – Facúltase a la administración nacional a adscribir al programa creado por esta ley al personal calificado con aptitudes vinculadas al desempeño de las funciones específicas, sin afectar su situación escalafonaria en el organismo de origen.

Art. 7° – Se invita a las provincias a adherir al programa y a colaborar activamente con el mismo para la concreción de sus objetivos fundamentales.

Art. 8° – El Ministerio del Interior de la Nación reglamentará la presente ley en el término de 90 (noventa) días.

Art. 9° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

*María N. Doga.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Población y Desarrollo Humanos, de Economías y Desarrollo Regional y de Agricultura y Ganadería al considerar el proyecto de ley de la señora diputada Doga por el que se diseña e implementa el Programa Nacional de Estímulo al Desarrollo Humano Integral de las Zonas Áridas y Semiáridas de la República Argentina, creen innecesario abundar en más detalles que los expuestos por la autora en los fundamentos de la iniciativa por lo que aconsejan su sanción.

*María E. Barbagelata.*

## FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Tanto en el período de formación de la Argentina moderna como en la actualidad, la exportación de productos primarios y de manufacturas de origen agropecuario constituye el motor del desenvolvimiento económico.

Esa actividad agroexportadora se centra básicamente en las producciones obtenidas en la región pampeana, donde las condiciones agroecológicas facilitan el desarrollo agrícola y ganadero. Este se desarrolló desde sus inicios bajo una matriz extensiva en el uso de los recursos productivos (especialmente, tierra y fuerza de trabajo), contribuyen-

do, de ese modo, a que se gestara una región productivamente dinámica, generadora de importantes ingresos de divisas pero netamente expulsora de población: el éxodo rural desde los pequeños y medianos asentamientos poblacionales de la región pampeana es paralelo al afianzamiento del modelo de desarrollo agropecuario descrito.

La situación en las regiones extrapampeanas tuvo un cariz diferencial. Por un lado, en ellas la práctica de producciones orientadas al mercado interno dio lugar a la constitución de circuitos productivos altamente demandantes de mano de obra, que se mostraron dinámicos, mientras la economía nacional mantuvo una expansión interior importante. Por el otro, en aquellos circuitos se fue verificando a lo largo del tiempo un proceso típico de todo desenvolvimiento del agro capitalista: la incorporación de tecnologías sustitutivas de mano de obra. De ese modo, el mercado de trabajo rural y sus actividades colaterales perdieron dinamismo, motivando que buena parte de la masa laboral de esas regiones migrara hacia los grandes centros urbanos (primeramente, de esas mismas provincias, luego hacia las grandes metrópolis nacionales) en busca de oportunidades laborales.

La concentración en las principales ciudades del país de grandes masas de población migrante, tanto originadas en las pequeñas y medianas ciudades pampeanas como en las provincias del interior, combinada con el afianzamiento de un regresivo patrón de distribución del ingreso, dio origen a un cúmulo de problemas sociales, cuya expresión más acabada es la situación de exclusión en que se ven sumergidos grandes bolsones poblacionales de pobres e indigentes.

Entre tanto, la economía agroexportadora pampeana continuó su evolución cíclica –con momentos de retracción y otros de expansión, como el actual–, modernizándose tecnológicamente a pasos agigantados y expandiendo su influencia más allá de los límites agroecológicos tradicionales de la agro producción pampeana. Así, vastos espacios productivos extrapampeanos fueron reconvirtiéndose hacia la producción granaria y ganadera, siguiendo la matriz extensiva tradicional, lo cual redundó en nuevas salidas de los circuitos productivos de más población rural y de las pequeñas localidades del interior afectadas por ese proceso.

Por sobre el proceso social y económicamente regresivo que se describe para el interior del país, preexiste en amplias regiones una realidad ambiental poco favorable al desenvolvimiento productivo: el 66% del territorio argentino se extiende por zonas áridas y semiáridas, cubriendo 185.000.000 ha. Esta situación implica un esfuerzo mayor para su puesta en valor, en tanto que la selección y ejecución de determinados patrones productivos adaptados a dicha característica conlleva, a la vez, el diseño e implementación de estrategias

de riego, permanente o suplementario, que requieren de importantes obras hidráulicas y que se practican con equipos que, en la actualidad, son sumamente costosos. A esto, además, debe agregársele el hecho de que la sostenibilidad productiva en esas situaciones debe ser planificada muy acabadamente, en tanto que los recursos naturales implicados (suelo y agua) son altamente sensibles a un uso inadecuado, en particular por sobreexplotación (procesos de agotamiento, salinización, erosión, etcétera), afectando esta situación tanto a las actividades productivas primarias como al asentamiento humano y a otras iniciativas económicas de diferente índole.

Estas regiones del interior argentino, despobladas o en proceso de estarlo, y a la vez económicamente deprimidas, tanto por la inviabilidad comercial de las producciones típicas locales como por las características agroecológicas que limitan en mucho el *mix* productivo factible o conllevan grandes inversiones en obras y equipamiento de riego, han sido objeto de políticas de promoción de modo heterogéneo y errático.

Diferentes han sido las medidas implementadas a lo largo de las décadas, desde las políticas de promoción industrial hasta las orientadas a la implementación de sistemas de riego microrregional, pasando por una variada gama de iniciativas orientadas (en general, en forma fallida) a retener a la población en sus lugares de origen o a estimular su retorno a los mismos. Programas nacionales y provinciales, algunos de reciente implementación, buscan paliar las consecuencias del proceso descrito, pero no apuntan a intentar solucionar las causas de fondo, definiendo un verdadero nuevo patrón productivo para esas zonas áridas y semiáridas argentinas. Lo que en la práctica convierte a esas áreas en zonas de asistencia, no deja espacio a que las mismas se transformen en zonas de innovación. Y en este punto es donde reside el factor de éxito posible de las iniciativas que se tomen en el futuro.

En general, las políticas implementadas hasta el momento han sido diseñadas o ejecutadas superponiéndose unas de otras, compitiendo por la captación de la población o las áreas focales, o implementándose indiferenciadamente de las realidades ambientales, sociales y económicas específicas.

La emigración poblacional desde las zonas desfavorecidas hacia los núcleos urbanos más dinámicos es una constante en todo el mundo, y en todas las épocas. Detener tal proceso es una tarea que iría contra la naturaleza misma del desenvolvimiento social y económico, sin embargo, sí es factible ralentizarlo y aun hacerlo compatible con el surgimiento (en paralelo) de nuevos nodos poblacionales en esas mismas zonas desfavorecidas. La clave para esa ralentización y/o esos asentamientos reside en qué tipos de estímulos se brinden a la población directamente involucrada en ellos.

La crisis vivida por la Argentina desde fines de la década de 1990, más allá del reflujó actual, impulsa imperiosamente que desde el Estado nacional se diseñen e implementen acciones tendientes a apuntalar el desarrollo social y económico de la población de aquellas zonas desfavorecidas por su propia evolución productiva o por su original dotación de recursos naturales. Y este proyecto se ocupa, precisamente, de estas últimas áreas: aquellas en las que la dotación de recursos hídricos es escasa y, por lo tanto, se convierte en un limitador para una dinámica social y económica de signo positivo.

El coyuntural superávit fiscal aventuraría implementar políticas que creen superestructuras para el fomento de esas zonas áridas y semiáridas o aun diseñar y ejecutar obras de gran envergadura con el mismo fin, pero sin contarse con la seguridad de su perduración en el tiempo, en tanto que estarían sustentadas en el mencionado superávit.

Desde distintos estamentos de la administración pública, tanto nacional como provincial, se ejecutan acciones orientadas total o parcialmente, directa o indirectamente, a contribuir a la mejora en la situación socioeconómica de aquellas zonas, pero son implementadas descoordinadamente, tal como se señaló más arriba.

Este proyecto de ley plantea el diseño y puesta en ejecución de un Programa Nacional de Estímulo al Desarrollo Humano Integral de las Zonas Áridas y Semiáridas de la República Argentina. Dicho programa tendrá por misión articular los recursos humanos, materiales y financieros que, implementados desde distintas dependencias de la administración, tienen como objetivo básico estimular el desarrollo social y económico sostenible de los espacios cuya dotación de recursos hídricos constituye un factor limitador del asentamiento humano y el desenvolvimiento de distintas actividades productivas, comenzando por la agricultura.

Sin lugar a dudas, las acciones del programa estarán orientadas hacia una perspectiva estratégica de mediano plazo, por lo cual la adecuada planificación de sus operaciones, aun comenzando por las de implementación táctica inmediata, será fundamental, buscándose, en lo posible, una visión prospectiva de la evolución de las zonas sobre las que centrará su trabajo.

Con una dotación de personal fijo, reducida y con los recursos financieros mínimos pero suficientes para su funcionamiento, este programa deberá asentarse en un ámbito federal, de interacción entre la Nación y las provincias, de modo tal que el Ministerio del Interior resulta ser la sede más adecuada para establecer y guiar el funcionamiento de este programa.

Por lo expuesto, señor presidente, solicitamos la aprobación del presente proyecto de ley.

*María N. Doga.*